

Reformas trabalhista e da previdência podem aumentar exclusão previdenciária e reduzir densidade contributiva

César Andaku¹

Joana Biava²

As especificidades do mercado de trabalho brasileiro, caracterizado por relações de trabalho heterogêneas, devem ser consideradas no desenho de um modelo adequado de sistema de Previdência Social. Os indicadores do mercado de trabalho revelam que o assalariamento em bases reguladas e protegidas pela legislação trabalhista corresponde a menos da metade da ocupação no país, sendo relevante a parcela de pessoas ocupadas em trabalhos precários. Além disso, mesmo em empregos formalizados, os ocupados ainda são afetados por altas taxas de rotatividade; baixos rendimentos; e grandes desigualdades regionais, raciais e de gênero; sem contar a existência de parcela significativa de pessoas que ficam desempregadas por longos períodos, desestímulo que induz muitos ao desalento.

É preciso considerar, portanto, que as formas de inserção ocupacional existentes no mercado de trabalho brasileiro conferem aos trabalhadores diferentes ciclos de vida laboral, o que afeta a capacidade contributiva de cada segmento da população. Assim, o Estado tem um papel importante a cumprir na garantia de previdência pública universal, o que foi reconhecido na Constituição Federal de 1988, através da expansão significativa da cobertura previdenciária e definição de uma estrutura de financiamento compatível, e reforçado por medidas posteriores de ampliação das modalidades de contribuição previdenciária, como para segurados facultativos e Microempreendedores Individuais.

A partir da apresentação de um panorama da situação atual da cobertura previdenciária no país e das mudanças propostas pelas reformas nas relações de trabalho e na previdência social, a presente Nota Técnica aponta para a inadequação da Proposta de Emenda Constitucional nº 6/2019 (PEC 6/2019) para o mercado de trabalho brasileiro.

¹ DIEESE.

² DIEESE.

Expansão da contribuição à previdência em ocupações fora do assalariamento formalizado

Segundo dados da Pnad Contínua (IBGE), desde o início de 2012 até o último trimestre de 2018, houve ampliação de 4,5 milhões de ocupados contribuintes para a previdência no país³, que atingiu o total de 58,6 milhões de pessoas. Esse aumento decorreu da incorporação ao universo de contribuintes de 4,9 milhões de ocupados fora do assalariamento padrão, tais como trabalhadores por conta-própria, empregadores e empregados sem carteira de trabalho assinada, já que houve, por outro lado, diminuição de 453 mil ocupações formalizadas no período.

Percebe-se, ainda, que a parcela de trabalhadores em ocupações fora do assalariamento padrão com contribuição à previdência cresceu de forma relativamente constante ao longo de todo o período em análise, enquanto os empregados com vínculos formais registraram retração a partir do terceiro trimestre de 2014. A expansão dos primeiros foi suficiente para manter a elevação do total de ocupados contribuintes até o quarto trimestre de 2015, quando esse número atingiu 60,4 milhões de pessoas, o maior patamar da série. Desde então, enquanto os contribuintes em ocupações fora do assalariamento padrão ainda registraram uma expansão de 770 mil, os empregados formais apresentaram expressivo recuo, de 2,6 milhões de ocupados.

Essa expansão significativa dos contribuintes fora do assalariamento padrão reflete também uma transformação global do mercado de trabalho ao longo de todo o período – caracterizada por ampliação dos trabalhadores por conta-própria e pequenos empregadores. É de se ressaltar o relevante aumento da proporção de trabalhadores que, nessa condição, passaram a contribuir para a previdência por iniciativa própria, o que guarda relação com as novas modalidades de contribuição.

Cobertura previdenciária persiste insuficiente

Apesar da expansão do número de trabalhadores contribuintes desde 2012, um grande contingente de ocupados continua desprovido de cobertura previdenciária: 37,0% (ou 34,4 milhões) não contribuía para previdência no final de 2018. Quase metade desses ocupados sem cobertura previdenciária eram trabalhadores por conta-própria

³ É importante registrar ainda que o número de não contribuintes teve queda de 490 mil ocupados no mesmo período.

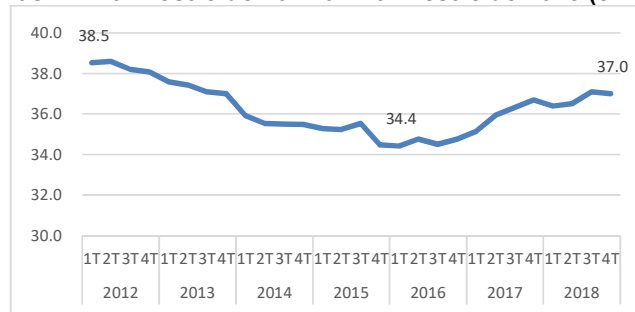
(48,1% ou 16,5 milhões de pessoas); mais de um quarto eram empregados no setor privado sem carteira de trabalho assinada (28,4%); e 11,1%, trabalhadores domésticos sem carteira de trabalho assinada.

Os trabalhadores domésticos sem carteira de trabalho assinada têm a maior proporção de não contribuintes (85,2%)⁴; seguidos pelos empregados no setor privado sem carteira de trabalho assinada, com 84,7% descobertos e pelos trabalhadores por conta-própria, com 69,3%. Essa desproteção guarda relação com a remuneração média: quanto menor a remuneração média, maior a proporção de trabalhadores que não contribui para a previdência. No conjunto dos ocupados, o rendimento médio dos que contribuem para a previdência (R\$ 2.703) é mais que o dobro do rendimento dos que não contribuem (R\$ 1.229).

Entre 2012 e 2018, também houve uma inflexão na evolução da contribuição para a previdência entre os ocupados no país. A parcela de ocupados que não contribuíam à previdência caiu de maneira praticamente constante entre o início de 2012 e o início de 2016 e, após pequenas oscilações ao longo de 2016, elevou-se, a partir do quarto trimestre, até atingir 37,0%, no final de 2018 (Gráfico 1).

GRÁFICO 1

**Evolução da proporção de ocupados que não contribuem para a previdência
Brasil - 1º trimestre de 2012 a 4º trimestre de 2018 (em %)**



Fonte: IBGE. Pnad Contínua
Elaboração: DIEESE

Esse dado reflete a expressiva queda do emprego formal no período, em particular do emprego privado com carteira de trabalho assinada entre o terceiro trimestre de 2014 e

⁴ Esse problema é agravado pela baixa formalização dessa ocupação no país: os trabalhadores domésticos sem carteira de trabalho assinada correspondem a 72% dos 6,3 milhões de trabalhadores domésticos. Ou seja, quando se analisa o conjunto da categoria, 61% do total de domésticos não contribuem para a previdência.

o segundo trimestre de 2018 (-10,9%), apresentando relativa estabilidade desde então (crescimento de 0,5% até o último trimestre de 2018). É de se ressaltar, por outro lado, que a elevação da proporção total de ocupados que não contribuem para a previdência desde o início de 2016 poderia ter sido maior, não fosse a relativa estabilidade da parcela de não contribuintes entre os trabalhadores por conta-própria e os assalariados do setor privado sem carteira, ainda que em patamar elevado.

A elevada proporção de trabalhadores por conta-própria, de assalariados sem carteira e de empregados domésticos que não contribuem para a previdência revela que o atual modelo, apesar das importantes transformações pelas quais passou desde 1988, ainda é insuficiente para promover a universalização da cobertura previdenciária de segmentos vulneráveis do mercado de trabalho. Nesse sentido, ao depender da capacidade contributiva individual dos trabalhadores desses segmentos, que, inclusive, são os que possuem as menores remunerações médias entre os ocupados, a Previdência Social ainda reproduz desigualdades do mercado de trabalho brasileiro.

Baixa densidade de contribuições compromete a cobertura previdenciária

A Previdência Social registrou 65,1 milhões de contribuintes que realizaram ao menos uma contribuição em 2017⁵. Quase três quartos desses – 74,2% (ou 48,3 milhões de pessoas) – eram exclusivamente empregados; 22,8% (14,8 milhões) eram exclusivamente “outros contribuintes” (individual, facultativo); e apenas 3,0% (2 milhões) eram, ao mesmo tempo, empregados e “outros contribuintes”⁶.

⁵ Segundo o Anuário Estatístico da Previdência Social e Dataprev. O universo de contribuintes da base de dados da Previdência Social pode diferir das informações constantes da Pnad Contínua para o total de ocupados. Isso ocorre porque a Pnad é uma pesquisa domiciliar amostral e a base de dados da Previdência é um registro administrativo que inclui segurados facultativos, muitas vezes em situação de inatividade ou de desemprego, bem como contribuintes que realizaram uma ou poucas contribuições mensais no ano.

⁶ Entre 2006 e 2017, o número de contribuintes aumentou 39,5%, o que representou uma ampliação de 18,4 milhões de participantes no sistema. Entretanto, desde 2014, quando atingiu 71 milhões de pessoas, o número total de contribuintes registrou redução de 8,8%, movimento resultante da queda de 10,2% no número de contribuintes empregados. Os “outros contribuintes” passaram a crescer em patamar superior ao total de contribuintes em 2013 e registraram pequena queda apenas no último ano (-1,2% entre 2016 e 2017), refletindo a expansão das contribuições recolhidas mediante a Guia da Previdência Social (GPS), por contribuintes individuais (incluindo os autônomos, MEIs, empregadores, entre outros), por contribuintes facultativos (incluindo donas de casa de baixa renda) e por empregados domésticos.

Do total de contribuintes, apenas 54,7% acumularam 12 contribuições e, por outro lado, cerca de um quarto (24,0%), recolheram, no máximo, seis contribuições mensais. Com isso, em 2017, a média correspondeu a 9,3 contribuições no ano por contribuinte. Essa baixa densidade de contribuições, que afeta parcela significativa dos contribuintes, resulta do impacto combinado de diferentes características do mercado de trabalho brasileiro. Para os empregados formalizados, é relevante o papel da elevada rotatividade⁷. Para o conjunto dos trabalhadores, é significativo o peso dos baixos rendimentos e dos longos períodos de desemprego e inatividade sobre determinados segmentos, condições que limitam a capacidade contributiva individual.

Com isso, parcela significativa dos trabalhadores passa longos períodos de sua vida laboral sem contribuição e cobertura previdenciária e, por isso, encontra dificuldade para o cumprimento dos requisitos mínimos exigidos para o acesso à aposentadoria⁸.

Reforma trabalhista dificulta a ampliação da cobertura previdenciária

A Reforma Trabalhista, que entrou em vigor em novembro de 2017, introduziu importantes alterações na legislação vigente. No que se refere a admissões e demissões, a reforma criou um tipo de contrato que possibilita o trabalho intermitente e alterou dispositivos de modalidades de contrato já existentes - como a ampliação do limite máximo da jornada para trabalho em regime de tempo parcial e o aumento do prazo de duração do contrato de trabalho temporário. Além disso, deixou de considerar a exclusividade como critério para o reconhecimento de vínculo empregatício entre o trabalhador que presta serviços na condição de pessoa jurídica e incluiu a possibilidade de acordo entre empregado e empregador para rescisão do contrato com redução dos custos da demissão. Ainda autorizou a ampliação irrestrita da terceirização das atividades das empresas.

Todo esse conjunto de mudanças na legislação trabalhista deve provocar substituição de contratos celetistas por outros tipos de arranjos, elevando, ainda mais, a

⁷ Em 2018, 55,3% dos desligamentos foram de vínculos com menos de um ano de duração, segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).

⁸ Atualmente, no Regime Geral da Previdência Social, é necessário no mínimo 15 anos de contribuição (180 contribuições) para se aposentar por idade aos 65 anos, se for homem, ou aos 60, se for mulher, no caso de trabalhadores urbanos e 60 e 55 anos, respectivamente, no caso de trabalhadores rurais.

rotatividade nos postos de trabalho e ampliando a presença de modalidades de relações de trabalho mais precárias, o que tende a dificultar o acesso à Previdência Social.

A precarização geral das condições de inserção no mercado de trabalho contribuirá, certamente, para a redução das remunerações dos assalariados com carteira assinada, o que rebaixará a contribuição à previdência. Em muitos casos, particularmente nas novas formas de contratação, é provável que mesmo o trabalhador com carteira de trabalho assinada enfrentará dificuldades para efetuar regularmente contribuições previdenciárias no montante necessário para que se conte o mês trabalhado como tempo de contribuição, o que pode estimular a busca por vínculos sem registro, com o fim de evitar descontos em uma remuneração já muito reduzida.

Além disso, a expansão da terceirização por meio da substituição de assalariados formais por empresas individuais terá impactos sobre as receitas previdenciárias, uma vez que esta modalidade prescinde da contribuição patronal.

Reforma da Previdência pode agravar ainda mais o cenário já muito desfavorável

A proposta de Reforma da Previdência, tal como apresentada na PEC 6/2019, deve diminuir a cobertura previdenciária e afetar o mercado de trabalho. O aumento do tempo mínimo de contribuição e o estabelecimento de idade mínima para aposentadoria são alguns dos fatores que induzem os trabalhadores a permanecer trabalhando por mais tempo, de modo a cumprir os requisitos mínimos exigidos. É necessário enfatizar a situação de segmentos mais vulneráveis do mercado de trabalho, como mulheres, professores e trabalhadores rurais, para os quais essas novas regras dificultam ainda mais acumular contribuições suficientes para acessar a aposentadoria.

Também a intenção de diminuir drasticamente os valores do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da aposentadoria, mediante alteração na fórmula de cálculo do benefício, levará as pessoas aposentadas a continuarem na ativa, com consequências sobre o nível de desemprego para o conjunto do mercado de trabalho.

Por fim, a criação do regime de capitalização tal como sinalizado na PEC 6/2019, pode estar associada à instituição de uma carteira de trabalho destinada aos

trabalhadores ingressantes no mercado de trabalho⁹, que os destituiria dos direitos assegurados pela legislação trabalhista e pelas convenções e acordos coletivos de trabalho. Ressalve-se que o sistema de capitalização, pelo que tudo indica, não contará com a contribuição patronal. Esses mecanismos, certamente, incentivarão os empregadores a dar preferência à contratação de jovens, que se submeterão a contratos de trabalho mais precários e representarão menores custos, o que produzirá efeitos nefastos na economia e no mercado de trabalho, com rebaixamento de salários e redução da massa de rendimentos.

Pode-se concluir, portanto, que as mudanças já impostas pela Reforma Trabalhista vinculadas à proposta do governo para a reforma da previdência causarão efeitos perversos sobre as condições de trabalho e de vida dos trabalhadores e prejudicarão de forma expressiva o financiamento da Previdência Social.

Sustentabilidade depende de uma Previdência Social pública e solidária

As alterações já promovidas pela Reforma Trabalhista e a proposta de Reforma da Previdência apresentada na PEC 6/2019 compõem um único projeto que pretende, simultaneamente, promover políticas de austeridade fiscal, enxugar o Estado e aprofundar a desregulamentação das relações de trabalho no Brasil. Da perspectiva da política previdenciária, trata-se da defesa de um modelo de previdência individual e privatizada, cujo custeio é de responsabilidade exclusiva do trabalhador.

Dadas as características do mercado de trabalho brasileiro, esse sistema é uma ameaça à cobertura previdenciária de segmentos populacionais que, historicamente, deparam-se com grandes dificuldades para manter regularmente suas contribuições individuais. Isso porque, apesar da expansão das modalidades de contribuição desde a Constituição Federal de 1988, parcela significativa da população submete-se a longos períodos de desemprego e desalento, à inserção informal no mercado de trabalho, à alta rotatividade nos postos de trabalho e a baixos rendimentos que restringem sua capacidade contributiva.

⁹ A proposta é parte do projeto mais amplo de governo, que prevê o aprofundamento da desregulamentação das relações de trabalho, com a criação de um sistema de contratação paralelo e “opcional” para novos trabalhadores (denominado, desde a campanha eleitoral, “Carteira de Trabalho Verde e Amarela”), no qual os termos “negociados” no contrato individual prevalecem sobre as normas definidas pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

Ainda assim, os últimos anos registraram ampliação da cobertura previdenciária para a parcela da população sem vínculo de emprego formal, o que é fundamental para a garantia de renda em caso de incapacidade para o trabalho. No entanto, é da maior importância que se reafirme a responsabilidade de toda a sociedade no financiamento da Seguridade Social, tal como previsto na Constituição, por meio de fontes de financiamento público capazes de viabilizar o pagamento dos benefícios e de assegurar, ao conjunto de trabalhadores, o direito social à aposentadoria.

Com relação à proposta contida na PEC 6/2019, destaca-se ainda que a experiência internacional mostra que a capitalização teve impactos negativos na cobertura previdenciária e no valor dos benefícios. Segundo estudo recente da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 2018, dos trinta países que - entre 1981 e 2014 - privatizaram total ou parcialmente os sistemas de Previdência Social por meio de modelos de capitalização, dezoito recuaram e promoveram processos de reversão das reformas, que, além dos impactos negativos mencionados anteriormente, levaram à elevação da pobreza na velhice e ao aumento das desigualdades sociais.

A Reforma da Previdência ora proposta, se aprovada, deve, além de produzir efeitos negativos na cobertura previdenciária, agravar as condições do próprio mercado de trabalho brasileiro, obrigando os trabalhadores a permanecerem ativos por mais tempo, elevando o desemprego e rebaixando rendimentos, o que reduzirá, ainda mais a arrecadação previdenciária.

Entidades que defendem um sistema previdenciário público e solidário propõem que a sustentabilidade da Previdência Social brasileira seja garantida por meio de alterações que promovam a melhoria da gestão e a recuperação da arrecadação previdenciária.

Entre as propostas das Centrais Sindicais, estão a revisão ou fim das desonerações das contribuições previdenciárias sobre a folha de pagamento das empresas; a revisão das isenções previdenciárias para entidades filantrópicas; o fim da aplicação da DRU - Desvinculação de Receitas da União - sobre o orçamento da Seguridade Social; a criação de Refis para a cobrança de dívidas ativas recuperáveis com a Previdência Social; a melhoria da fiscalização da Previdência Social; a revisão das alíquotas de contribuição para a Previdência Social do setor do agronegócio; e a recriação do Ministério da Previdência Social, entre outras propostas.

Por fim, a ampliação das receitas previdenciárias passa pela reversão dos efeitos da crise econômica e da precarização do mercado de trabalho, sendo fundamental a reestruturação do mercado de trabalho, a geração e formalização do emprego e a elevação do nível de renda. Para isso, é preciso retomar as políticas de geração de emprego e renda, buscando a centralidade do trabalho e das políticas sociais no âmbito das políticas públicas implementadas pelo Estado brasileiro.

Referências bibliográficas

ANFIP; FAETS. **Análise da seguridade social 2017**. Brasília, DF: ANFIP, 2018.

OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de. **Formação do mercado de trabalho no Brasil**. Campinas: IE/ Unicamp, 1998. (Economia e Trabalho).

BRASIL. Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017: altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2017.

CARVALHO, Sandro Sacchet. **Uma visão geral sobre a reforma trabalhista**. Brasília, DF: IPEA, out. 2017. (Mercado de Trabalho, 63).

CESIT. **Contribuição crítica à reforma trabalhista**. São Paulo: IE/Unicamp, 2017. p. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/index.php/noticias/212-contribuicao-critica-a-reforma-trabalhista> .

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Modernização trabalhista Lei N° 13.467, de 13 de julho de 2017**: panorama anterior e posterior à aprovação. Brasília, DF, 2017.

DIAP. **Reforma trabalhista e seus reflexos sobre os trabalhadores e suas entidades representativas**. 2. ed. Brasília, DF, 2017.

DIEESE. **Proposta das Centrais Sindicais para a reforma da Previdência Social**. São Paulo, SP, 2016. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec163Previdencia.html>

_____. **Terceirização e precarização das condições de trabalho: condições de trabalho e remuneração em atividades tipicamente terceirizadas e contratantes**. São Paulo, SP, 2017. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec172Terceirizacao.pdf>

_____. **A Reforma Trabalhista e os impactos para as relações de trabalho no Brasil**. São Paulo, SP, 2017. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec178reformaTrabalhista.pdf>

_____. **Relações de trabalho sem proteção: de volta ao período anterior a 1930?** São Paulo, SP, 2017. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec179ConjunturaReforma.pdf>

_____. **Resenha: Privatização Previdenciária - Uma avaliação crítica do modelo chileno**. São Paulo, SP, 2019. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2019/resenhaModeloChileno.html>

HENRIQUE, Wilnês. **O capitalismo selvagem**: um estudo sobre desigualdade no Brasil, 1999. Tese (Doutoramento apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp). Campinas: IE / Unicamp, 1999.

MACHADO DA SILVA, Luis Antônio. A (des)organização do trabalho no Brasil urbano. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, 4(3/4):2-5, jul./dez. 1990.

MATIJASCIC, Milko; KAY, Stephen J. A reforma da previdência brasileira no âmbito de um mercado de trabalho heterogêneo. **Revista da ABET**, Campinas, v. 16, n. 1, jan./jun. 2017.

OIT. **Reversão da privatização da previdência**: questões chave. Brasília, DF, 2017. Resumo da matéria Proteção Social para Todos.

SOUZA, Paulo Renato Costa. **A determinação dos salários e do emprego nas economias atrasadas**. 1980. Tese (Doutoramento apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp). Campinas, Unicamp, 1980.