

A Reforma da Previdência e o Fim da Seguridade Social

Maria Luiza Levi¹

Sob a justificativa de reparar injustiças e garantir a sustentabilidade financeira do sistema previdenciário diante do processo de envelhecimento demográfico, o governo e os defensores da Proposta de Emenda à Constituição N.º 06 (PEC 06/2019) têm buscado convencer a população a apoiar uma reforma da previdência que, se aprovada, irá transformar completamente a natureza do sistema de proteção social brasileiro.

O argumento mistura realidades muito distintas, pinçando-as de seus contextos para criar a narrativa da Previdência Social como fábrica de injustiças, um sistema que permite que uma pequena parcela das pessoas se aposente muito cedo com elevados benefícios, enquanto o grande contingente dos trabalhadores é obrigado a trabalhar por longos anos para receber aposentadorias de reduzido valor. De um lado, pedreiros e empregadas domésticas têm que trabalhar até os 65 ou 60 anos por não reunirem tempo suficiente de contribuição para se aposentarem. De outro, funcionários públicos se aposentam mais cedo e com salários muito superiores àqueles dos aposentados da iniciativa privada. No meio do caminho, mas também privilegiados, segundo esse discurso, estão os trabalhadores de classe média/alta do setor privado, muito frequentemente profissionais liberais, que conseguem contribuir para o sistema sem interrupções desde a saída do ensino superior e se aposentam com pouco mais de 50 anos.

A PEC 06/2019 teria como um de seus principais méritos o estabelecimento de correções sobre esse injusto sistema, impondo sacrifícios a todos para garantir sua sustentabilidade futura, porém reduzindo as diferenças em relação às condições de acesso e ao valor dos benefícios das diferentes categorias de trabalhadores.

É verdade que nosso sistema de proteção social, do qual a previdência faz parte, deveria ter maior capacidade de atenuar as enormes desigualdades do padrão de distribuição de renda e riqueza vigentes no país. No entanto, a realidade sobre a origem dos sacrifícios envolvidos na proposta de reforma do

¹ Docente da Universidade Federal do ABC (UFABC) e coordenadora do Bacharelado em Políticas Públicas (BPP).

governo mostra algo muito distante do que o sinalizado pela narrativa do combate às injustiças.

Fábrica de privilégios?

Em primeiro lugar, no setor público, desde 1998 existe limite de idade e tempo mínimo de contribuição para se aposentar e, no nível federal, servidores admitidos a partir de 2003 não se aposentam pelo salário integral. Mais importante, os servidores da União que ingressaram a partir de 2013 se aposentarão no máximo por valor equivalente ao teto do INSS (cerca de R\$ 5,8 mil/mês).

Ou seja, os problemas do descompasso entre os dois regimes e do descontrole das contas com relação à aposentadoria dos servidores civis encontram-se equacionados no nível federal, porque a reforma já foi feita, igualando as condições de aposentadoria desses trabalhadores às vigentes no setor privado².

Tanto isso é verdade que o déficit da categoria dos servidores civis da União diminuiu em proporção do PIB entre 2003 e 2005 e desde então permaneceu estável, mesmo nos anos recentes, em que o país vive a pior recessão da história. O déficit ainda deve demorar a cair porque ainda há um estoque de servidores que se aposenta pelas regras antigas³.

A economia de recursos que o governo espera obter com a reforma revela que, de fato, é sobre o regime de aposentadoria dos trabalhadores do setor privado que irão recair as perdas. Do R\$ 1,082 trilhão estimado como economia para os próximos dez anos⁴, 66% virão de mudanças nas regras do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e outros 17% de economias associadas a mudanças no Benefício de Prestação Continuada (BPC) e no Abono Salarial⁵. Ou seja, 83% da economia virá de perda de direitos desses trabalhadores.

² O problema das aposentadorias do setor público se concentra nos regimes próprios daqueles estados e municípios que não implementaram a previdência complementar, situação que precisa ser encaminhada nos moldes do que ocorreu no nível federal.

³ CABRAL, K. Nova Previdência atinge ricos e privilegiados? Valor Econômico. São Paulo, 22/04/2019.

⁴ Valor que considera, no caso dos militares, o efeito combinado entre a economia com as mudanças nas regras de aposentadoria e os gastos associados à reestruturação da carreira (respectivamente R\$ 97,3 bilhões e R\$ 86,8 bilhões).

⁵ Respectivamente o direito a um salário mínimo mensal ao idoso com 65 anos ou mais ou à pessoa com deficiência que vivam em domicílios com renda per capita inferior a ¼ do salário mínimo e o direito a um salário mínimo por ano aos trabalhadores que ganham até dois salários mínimos.

Contudo, a análise do perfil dos atuais aposentados e demais beneficiários (pensionistas, beneficiários do BPC etc.) da Previdência Social revela que estão muito longe de constituir uma categoria privilegiada. De acordo com o Boletim Estatístico da Previdência Social, os beneficiários do INSS somam atualmente 35 milhões de pessoas (dados de dezembro de 2018). Desse conjunto, a categoria que recebe o maior benefício em termos médios (soma do valor total dos benefícios dividido pelo número de beneficiários) exhibe rendimentos que não chegam a R\$ 2 mil mensais. Todas as demais categorias têm benefício médio inferior e muito próximo a um salário mínimo (Figura 1).

Figura 1. Perfil dos Beneficiários do INSS – dezembro de 2018			
Tipo	Quantidade e % sobre o total		Benefício médio (R\$)
Aposentados por idade	10,8 milhões	(31%)	R\$ 969,08
Aposentados por tempo de contribuição	6,3 milhões	(18%)	R\$ 1.984,75
Aposentados por invalidez	3,4 milhões	(10%)	R\$ 1.188,71
Pensionistas	7,7 milhões	(22%)	R\$ 1.171,43
BPC	4,8 milhões	(14%)	R\$ 951,84
Auxílios e outros	2,1 milhões	(6%)	R\$ 1.180,00
Total	35,1 milhões		R\$ 1.227,00
Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social – ref. dez/2018			

Desses 35 milhões de beneficiários, 67% ganham até um salário mínimo, 84% até dois salários mínimos e 92% até três salários mínimos. O que esses números mostram é que a Previdência Social tem gerado um padrão de benefícios essencialmente moderado, e que a economia esperada com a reforma só existirá se avançar sobre os direitos de trabalhadores que se aposentam com rendimento relativamente baixo.

Para os pobres, um BPC reduzido, para as camadas médias, o incentivo à saída do sistema

Mas é em nome do combate à fábrica de injustiças e da garantia de direito de aposentadoria "para nossos filhos e netos", que a reforma estabelece, entre outras medidas, o seguinte:

- (i) para os trabalhadores urbanos que se aposentam por idade, passa a ser exigido tempo mínimo de contribuição de 20 anos (atualmente são 15 anos), e aumenta a idade mínima exigida para as mulheres (de 60 para 62 anos);
- (ii) para os trabalhadores rurais, que hoje se aposentam comprovando 15 anos de atividade rural, passa a ser requerida a comprovação de tempo de contribuição, e exige-se no mínimo 20 anos; também nesse segmento aumenta a idade mínima exigida para a aposentadoria das mulheres, que passa a ser de 60 anos ante os atuais 55 anos;
- (iii) redução do valor do BPC para R\$ 400, que passará a ser recebido desde os 60 anos, atingindo um salário mínimo apenas aos 70 anos;
- (iv) introdução de idade mínima para quem se aposenta por tempo de contribuição e exigência de 40 anos de contribuição para a obtenção de 100% do benefício;
- (v) redução do valor dos benefícios: atualmente os valores são calculados tomando-se a média dos 80% maiores salários, enquanto pela nova regra todos os salários (inclusive os do início de carreira) passam a ser considerados;
- (vi) introdução de um sistema de aposentadoria por capitalização, cujos contornos básicos são desconhecidos, e que terá suas regras e parâmetros aprovados posteriormente por lei complementar.

Os três primeiros conjuntos de medidas irão diminuir consideravelmente o contingente de trabalhadores que consegue, sob as condições atuais, se aposentar por idade. Isso porque a inserção dessa categoria no mercado de trabalho é precária, o que torna o vínculo formal durante 20 anos algo muito improvável. A reforma tem como objetivo direcionar esses trabalhadores para o Benefício de Prestação Continuada, que, como visto, terá seu valor diminuído dos atuais R\$ 998,00 para R\$ 400,00 mensais.

Desse grupo, as mulheres serão muito mais atingidas porque a precariedade de seus vínculos é muito superior à dos homens. Atualmente,

grande parte dessa categoria mal consegue chegar aos 60 anos de idade tendo acumulado 15 anos de contribuição.⁶ Se o tempo de contribuição subir para 20 anos, uma parcela expressiva dessas mulheres, que por volta dos 60 anos já estão sendo expulsas do mercado de trabalho, não conseguirá se aposentar, pois será muito difícil manter um vínculo por mais cinco anos.

As três últimas medidas se direcionam essencialmente à camada dos trabalhadores da Previdência que se aposenta por tempo de contribuição e recebe os benefícios de valor mais elevado. Essa elite dos contribuintes do Regime Geral de Previdência Social em geral se aposenta cedo (a média de idade gira em torno de 54 anos) e, na grande maioria das vezes, continua no mercado de trabalho.

Mas é justamente essa categoria de trabalhadores melhor posicionados que, na ativa, poderia assegurar algum grau de redistributividade ao Regime Geral de Previdência Social. Isso porque, mesmo contribuindo com 11% até o teto do INSS, seu vínculo com o sistema obriga seus empregadores a contribuírem com o equivalente a 20% do valor do seu salário.

Como o sistema previdenciário funciona sob a lógica de repartição simples, em que as contribuições de trabalhadores da ativa financiam os benefícios dos aposentados, é a entrada contínua de trabalhadores de faixas salariais mais elevadas que garante redistribuição de renda não apenas entre gerações, o que é da natureza do sistema de repartição, mas entre grupos socioeconomicamente diferentes, o que ademais faz do sistema previdenciário brasileiro um importante elemento de redução das desigualdades de gênero.

Pejotização e desobrigação das contribuições patronais

A questão central é que, desde meados da década dos 2000, e de maneira muito mais acentuada nos anos recentes, esse grupo vem perdendo posição relativa entre os contribuintes do INSS. Em artigo recente, Afonso e Sousa⁷ mostram que, embora o número de trabalhadores que contribuem para a Previdência Social tenha aumentado 132% entre 1996 e 2017, enquanto o contingente de contribuintes cujos rendimentos equivalem a até sete salários mínimos aumentou 158%, o daqueles que ganham acima desse patamar registrou queda de 25%. Ou seja, considerando as duas pontas do período 1996-2017, o aumento do número de contribuintes se deu exclusivamente na faixa de salários mais baixos, inferiores ou próximos ao teto do INSS.

⁶ MOSTAFA, J., THEODORO, M. (Des)Proteção Social: impactos da reforma da previdência no contexto urbano. Boletim Legislativo. Brasília, DF: Senado Federal, nº 65, jul/2017.

⁷ AFONSO, J.R., SOUSA, J.D. Previdência sem Previdência? Revista Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Ibre, vol. 73, nº 2, fev/2019.

Esse movimento foi possível pela introdução de mecanismos na legislação que permitiram a chamada pejetização, processo em que os trabalhadores constituem uma pessoa jurídica e passam a prestar serviços antes realizados em regime de carteira assinada. Com isso, não só o trabalhador passa a recolher um valor bem menor ao INSS (em geral sobre um pró-labore declarado de um salário mínimo), mas, principalmente, o contratante original do trabalho (tornado serviço) deixa de contribuir, já que a nova pessoa jurídica, da qual o trabalhador é o único sócio, assume o lugar que antes era do empregador.

O momento inicial da pejetização deu-se com a introdução de um artigo na Lei 11.196, de 2005, que tratava dos mais variados assuntos. A partir daí, serviços intelectuais de natureza científica, artística ou cultural passaram a poder ser prestados na modalidade pessoa jurídica, sem estabelecimento de relação de emprego.⁸ Ainda mais grave, uma vez que lucros e dividendos distribuídos da pessoa jurídica para seus sócios são isentos de incidência de IR, o expediente permitiu a esses trabalhadores não só reduzir as contribuições à Previdência Social, como livrar-se do Imposto de Renda.

Criou-se, assim, uma porta de saída incentivada para a parcela dos contribuintes da Previdência Social que, durante sua vida produtiva, ganham os salários mais elevados e que, por essa condição, são capazes de trazer para o sistema contribuições importantes geradas a partir de seu trabalho. Essa mudança é central para entender não apenas as condições de financiamento da Previdência, mas a própria possibilidade de sustentação de uma base social de apoio à sobrevivência do sistema previdenciário.

Reside aqui, portanto, um aspecto extremamente problemático do processo em curso. Ao invés de criar condições para a sustentabilidade financeira futura da previdência dos trabalhadores do setor privado, introduzindo mecanismos que permitam trazer de volta para o fundo coletivo as contribuições originadas a partir da atividade e da riqueza produzida pelos trabalhadores melhor posicionados, especialmente as patronais, a Reforma da Previdência sinaliza para esse grupo perdas consideráveis em relação à situação atual, ao mesmo tempo em que mantém abertas e incentivadas as portas de saída do sistema.

A discussão da introdução de idade mínima para as aposentadorias por tempo de contribuição, que atinge especialmente essa categoria, faria sentido, desde que colocada sob a perspectiva de efetivamente buscar preservar os

⁸ SINDIFISCO. O “Déficit” da Previdência Social e a “Pejetização”. Nota Técnica. Brasília, DF: Departamento de Estudos Técnicos, nº 35, jul/2016.

elementos redistributivos do sistema, criando mecanismos compensatórios ao dreno de recursos representado pela pejetização pela via tributária.

A questão é ainda mais grave quando se leva em conta que, ao lado dos efeitos da desregulamentação do mercado de trabalho proporcionada pela reforma trabalhista, viveremos num futuro próximo grandes transformações sociais associadas aos avanços da automação e da inteligência artificial na esfera da produção de bens e serviços. Nesse cenário, além da possibilidade cada vez mais concreta de eliminação de várias profissões, envolvendo inclusive atividades mais qualificadas, há uma perspectiva de enorme flexibilização das formas relações de trabalho em vários segmentos, associada à automação e à introdução de práticas de contratação guiadas por algoritmos.

Segundo Afonso e Sousa⁹, o cenário apontado pelas mudanças no âmbito das relações de trabalho torna altamente improvável que, numa eventual retomada do crescimento econômico, mesmo o contingente dos trabalhadores de menores rendimentos volte a crescer entre aqueles que contribuem para a Previdência Social.

Da seguridade social à insegurança individual

É nesse sentido que o argumento de que a reforma objetiva preservar o financiamento futuro do sistema previdenciário não se sustenta. As mudanças não tocam nos problemas de financiamento da Previdência, mas antes aceleram a tendência de erosão de suas bases de sustentação financeira. Seu sentido é quebrar o modelo de Seguridade Social e sua redistributividade, substituindo-o pelo modelo de seguro privado, baseado na capacidade individual de acumular poupança.

Nesse arranjo, a grande maioria da população só terá como opção o abrigo de um BPC de valor de menos da metade do salário mínimo até completar 70 anos. Já os trabalhadores com alguma capacidade de poupança serão direcionados ao sistema de capitalização, no qual, se as coisas caminharem conforme proposto pelo Ministro da Economia, é grande a chance de não haver contribuição patronal. Isso porque, podendo optar, as empresas estarão livres para oferecer empregos na modalidade não contributiva¹⁰.

⁹ AFONSO, J.R., SOUSA, J.D. *Providência sem Previdência?*

¹⁰ BARBOSA, N. Analisando a reforma da Previdência: Capitalização. Blog do Ibre/Nelson Barbosa, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Ibre, 29/04/2019. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/analizando-reforma-da-previdencia-capitalizacao> (acesso em 12/05/2019).

A classe média terá, então, aberto mão definitivamente da contribuição de seus empregadores para sua velhice. Distante dos mais pobres, poderá, na condição de empreendedora de si mesma, comprovar sua autossuficiência, sob as promissoras garantias de proteção futura do sistema financeiro.

Referências

AFONSO, J.R., SOUSA, J.D. Previdência sem Previdência? **Revista Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Ibre, vol. 73, nº 2, fev/2019.

BARBOSA, N. Analisando a reforma da Previdência: Capitalização. **Blog do Ibre/Nelson Barbosa**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Ibre, 29/04/2019. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/analizando-reforma-da-previdencia-capitalizacao> (acesso em 12/05/2019).

CABRAL, K. Nova Previdência atinge ricos e privilegiados? **Valor Econômico**. São Paulo, 22/04/2019.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (MPS). **Boletim Estatístico da Previdência Social**. Brasília: MPS, dez/2018.

MOSTAFA, J., THEODORO, M. (Des)Proteção Social: impactos da reforma da previdência no contexto urbano. **Boletim Legislativo**. Brasília, DF: Senado Federal, nº 65, jul/2017.

SINDIFISCO. O “Déficit” da Previdência Social e a “Pejotização”. **Nota Técnica**. Brasília, DF: Departamento de Estudos Técnicos, nº 35, jul/2016.