

40 milhões de trabalhadores SEM PREVIDÊNCIA SOCIAL



MARCELO NERI

Chefe do Centro de Políticas Sociais do IBRE/FGV

“A taxa de evasão previdenciária subiu de 53% em 1985 para 62% em 1999, implicando inconsistência fiscal e desproteção social.”

Os 64 milhões de trabalhadores do setor privado, 39,5 milhões (62%) não contribuem para a Previdência Social. Já a taxa de evasão previdenciária dos 20% mais pobres é de 96%, contra 16% dos 20% mais ricos, conforme a tabela. Nas áreas urbanas, saímos de uma taxa de evasão de 39% em 1985 para 53% em 1999. A crescente evasão previdenciária implica não só inconsistência fiscal, mas também desproteção social. O grupo sem previdência é particularmen-

te vulnerável a mudanças associadas a acidentes de trabalho, maternidade, viuvez e velhice. Nestes casos, os indivíduos deveriam se proteger por conta própria dessas eventualidades, o que não é o caso entre os trabalhadores mais pobres.

O principal desafio da Previdência Social é aumentar a cobertura do sistema. À parte mudanças demográficas e nos benefícios concedidos, a situação financeira previdenciária se agravou em

função da existência de um círculo vicioso entre evasão e alíquotas. De um lado, a informalidade crescente do mercado de trabalho provocada por encargos sociais também crescentes, mas dissociada dos benefícios a serem auferidos. O resultado tem sido a redução da arrecadação previdenciária, o que induz novos aumentos de alíquotas e mais informalidade.

Nas últimas décadas observamos um aumento das alíquotas de contribuição

previdenciária tanto de firmas como de trabalhadores. A alíquota de empregados que recebiam entre um e três salários mínimos sobe de 3% nos anos 30 para os atuais 8%. Essa inflação de alíquotas é ainda maior no caso dos empregadores, onde as alíquotas passaram dos mesmos 3% para os atuais 20%, durante o mesmo intervalo de tempo.

O comportamento do mercado de trabalho revela como traço marcante dos últimos anos uma crescente informalização das relações de trabalho. A proporção de autônomos na força de trabalho apresenta uma tendência de crescimento desde 1986, atingindo hoje 23%. Similarmente, o aumento da participação dos empregados sem carteira tem subido desde 1989, atingindo hoje 11%.

Pode-se pleitear a existência de uma relação de causalidade entre os dois fatos, isto é, o aumento de alíquotas observado levou a uma crescente informalização das relações de trabalho. O impacto final das várias alíquotas sobre a arrecadação tributária é captado pela chamada Curva de Laffer — instrumental de análise da interação entre arrecadação do imposto inflacionário e o nível da inflação. A idéia é que quanto maior a alíquota, menor a base de arrecadação.

Na Curva de Laffer previdenciária estaríamos hoje possivelmente no lado direito. Neste caso, como no caso das hiperinflações, teríamos uma situação explosiva, só que de informalidade.

Mudanças são necessárias para reverter a espiral ascendente entre evasão e alíquotas. Estas mudanças podem permitir a redução das alíquotas de contribuição sem prejuízo da arrecadação.

Políticas — A saída da armadilha previdenciária envolve a adoção de medidas operacionais e estruturais. No último grupo figuram mudanças nos incentivos para a contribuição, por meio de alterações nas legislações previdenciária e trabalhista. Exploramos aqui duas questões estruturais: a primeira ligada ao próprio caráter de repartição simples, predominante no sistema de seguridade social brasileiro: o fato de o

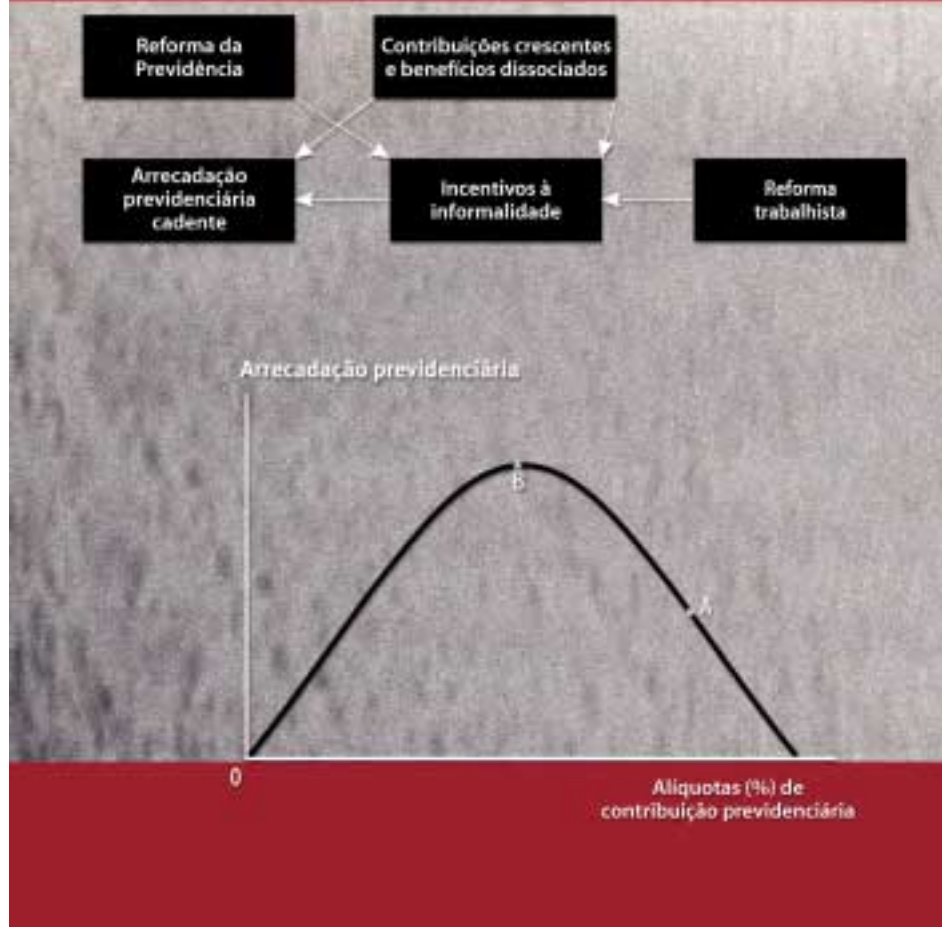
EVASÃO PREVIDENCIÁRIA – BRASIL

	Taxa de evasão		Pop. ocupada privada (em mil)	
	1985	1999	1985	1999
Total	0,53	0,62	53.628	63.742
Gênero				
Homens	0,51	0,59	35.712	39.203
Mulheres	0,56	0,66	17.916	24.540
Posição na família*				
Chefe	0,43	0,56	25.732	30.841
Cônjuge	0,57	0,69	7.820	13.218
Filhos	0,65	0,67	16.982	16.543
Idade*				
Até 15 anos	0,94	0,98	4.055	3.424
25 a 30 anos	0,40	0,52	7.347	7.939
40 a 45 anos	0,44	0,56	4.330	6.186
55 a 60 anos	0,56	0,71	1.815	2.635
Mais de 70 anos	0,78	0,92	393	1.017
Escolaridade*				
0 anos	0,83	0,86	10.260	8.410
4 a 8 anos	0,51	0,66	17.376	20.949
Mais de 12 anos	0,10	0,27	3.850	4.777
Setor de atividade*				
Agricultura	0,93	0,90	14.430	16.474
Serviço	0,47	0,54	21.245	31.877
Indústria	0,30	0,38	9.122	9.318
Densidade populacional				
Rural	0,86	0,86	15.454	16.538
Urbano	0,46	0,59	21.541	29.552
Metropolitano	0,30	0,44	16.632	17.652
Região*				
Centro-Oeste	0,80	0,69	5.001	4.927
Nordeste	0,32	0,82	12.551	18.230
Sudeste	0,52	0,49	9.298	27.419
Quintil renda*				
1 (20% + pobres)	0,96	0,96	11.727	13.899
3	0,49	0,53	11.080	11.519
5 (20% + ricos)	0,16	0,29	9.761	11.554

Fonte: Microdados PNAD/IBGE. Elaboração: CPS/IBRE/FGV.

*Omitimos algumas categorias para simplificar a apresentação.

O Círculo vicioso da evasão previdenciária



empregado não perceber ligação estreita entre contribuição presente e benefícios a serem auferidos no futuro inibe sobremaneira a contribuição. A recente introdução do fator previdenciário busca corrigir gradual e parcialmente esse tipo de distorção.

Já na legislação trabalhista existem inúmeras sinergias com a previdência a serem exploradas. Por exemplo, direitos trabalhistas são independentes do caráter legal da relação de trabalho assumida. Os empregados informais têm a prerrogativa de cobrar *a posteriori* seus direitos na Justiça do Trabalho. O resultado é que as firmas honram por antecipação os direitos devidos, levando a

uma alta efetividade dessas cláusulas no setor informal do mercado de trabalho. O clichê associado a essa situação é o seguinte: “existem mais relações entre os empregados informais e a CLT do que supõe o INSS”.

O INSS é um agente grande que, ao contrário do *Big Brother* de Orwell, não tem olhos por toda parte. Ao passo que no anonimato microeconômico, firmas e trabalhadores chegam a acordos mutuamente vantajosos à custa dos cofres públicos. Cabe ao Estado reduzir este espaço de arbitragem através de mudanças de incentivo à contribuição, aí incluindo prêmios, punições e aumento da quantidade de informação no sistema.

Já entre as medidas operacionais encontramos ações na área de fiscalização e ações mercadológicas (propaganda, abertura de postos fixos ou ambulantes etc.). Essas medidas são mais fáceis de implementar que as estruturais, pois não envolvem mudanças constitucionais, ou mesmo legais.

Recentemente foram anunciadas mudanças operacionais no INSS que o tornam mais próximo da sua clientela. Essas mudanças visam, em primeiro lugar, melhorar as contribuições através do envio de cartas com mensagens de esclarecimentos amigáveis sobre o funcionamento do sistema e com extratos das contas previdenciárias. Esses extratos vão melhorar a fiscalização dos empregados em relação às suas respectivas firmas.

Outra inovação é a criação de um sorteio pela Caixa Econômica Federal entre os contribuintes que estão em dia. Essas mudanças tornam o dia-a-dia da previdência mais ao gosto da sua potencial clientela e mais competitiva em relação às estratégias dos fundos de previdência privada.

Embora a previdência social tenha implementado medidas para expandir a cobertura do sistema, é preciso buscar alternativas para dar mais velocidade e sustentabilidade nesse processo dominado por resistências de todas as formas.

O estudo de medidas para expandir a cobertura da previdência social é fundamental para a política previdenciária. Os trabalhadores que atuam na informalidade não terão como enfrentar os riscos sociais do trabalho no futuro, devido a causas fortuitas que afetem sua capacidade de trabalho, como ao próprio envelhecimento. Não sendo filiados ao sistema, os informais de hoje gerarão altos custos sociais no futuro, ao dependerem de seus familiares e, conseqüentemente, diminuindo sua renda e piorando suas condições de vida. Ou dependendo dos programas assistenciais do governo, o que onerará os contribuintes por um motivo que, pelo menos em parte, pode ser evitado hoje. ■