

Os impactos da evolução recente do mercado de trabalho no financiamento da previdência

Rosa Maria Marques¹
Mariana Batich²

A discussão sobre a necessidade da realização de uma reforma radical do sistema previdenciário brasileiro continua atual, apesar de o Congresso Nacional ter aprovado a substituição do tempo de serviço pelo tempo de contribuição e ter eliminado quase a totalidade das aposentadorias especiais vinculadas a certas categorias de trabalhadores. Além da tentativa recorrente de incluir a idade como critério para a concessão da aposentadoria, de tempos em tempos são apresentadas à sociedade brasileira propostas que visam restringir ao mínimo a proteção social pública e criar as bases para o desenvolvimento de regimes privados de capitalização.

Os argumentos utilizados na defesa da reforma radical continuam os mesmos de sempre, isto é, aqueles que a advogam são incansáveis em apontar que a fragilidade do financiamento da Previdência Social decorre do fato da concessão de benefícios não se fundar em sólidas bases atuariais – que, entre outros aspectos, não levam em conta o processo de envelhecimento da população – e constituir-se em fonte de várias das iniquidades que persistem no sistema atual.

Não há quem possa negar que o processo de envelhecimento da população brasileira tem e terá impacto sobre a Previdência Social. Contudo, este artigo procura defender que, no momento atual, esse impacto poderia ser benéfico para as contas da Previdência e que o desequilíbrio entre a receita e a despesa do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS deve-se, principalmente, à precarização do

¹ Economista, professora do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP.

² Socióloga, analista da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - Seade.

mercado de trabalho. Para isso, o artigo está dividido em duas partes. Na primeira, analisa-se a evolução da situação financeira previdenciária nos anos 90, destacando-se os principais determinantes do aumento da despesa. Na segunda, relaciona-se a evolução recente do mercado de trabalho com o medíocre desempenho da receita de contribuições previdenciárias.

A Deterioração da Situação Financeira da Previdência Social

Observando-se o comportamento da arrecadação do INSS proveniente das contribuições de empregados e empregadores e do valor das despesas com o pagamento dos benefícios previdenciários, de 1986 a 1998, verifica-se que até 1992 o valor das contribuições superava o dos benefícios. Em 1988, por exemplo, enquanto as contribuições giravam em torno de 3 milhões de reais (de dezembro de 1997), as despesas com benefícios ficavam em torno de 1 milhão e seiscentos mil reais. Esse excedente permitia que parte dos serviços e ações da saúde pública fosse financiada com recursos de contribuições de empregados e empregadores.

O processo em andamento de deterioração das contas da Previdência Social, passou a se delinear com maior clareza a partir do início dos anos 90 (Gráfico 1). Porém, fica evidente a mudança de patamar do gasto ocorrida em 1993, decorrente da introdução tardia e represada dos novos direitos garantidos pela Constituição de 1988, tais como o novo cálculo da aposentadoria, o piso correspondente a um salário mínimo, a extensão dos benefícios previdenciários aos trabalhadores rurais (sem exigir comprovação de prévia contribuição), entre outros. Já após 1995, há um aumento do ritmo de crescimento dos benefícios pagos, em função da incerteza provocada pela discussão da reforma previdenciária.

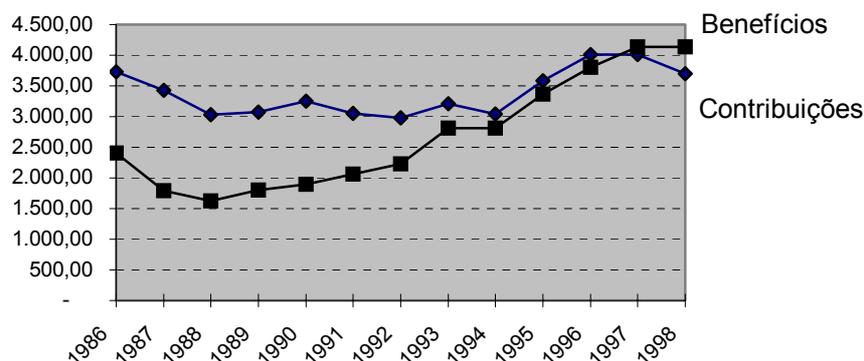
Entre 1997 e 1998, a arrecadação das contribuições de empregados e empregadores foi cada vez mais insuficiente para financiar o gasto crescente com benefícios. E, apesar de o governo ter aumentado a transferência de outros recursos vinculados à Seguridade Social (Cofins e Contribuição sobre o Lucro Líquido) para a Previdência, não foi possível evitar o surgimento de déficits no âmbito da proteção dirigida aos assalariados do setor privado da economia.

Para a maioria daqueles que defendem a substituição do sistema público de repartição por outro fundado na capitalização de poupanças individuais, a deterioração financeira dos últimos anos é vista como prova cabal da inviabilidade do sistema público atual. Além disso, baseiam suas conclusões na evolução da

despesa, praticamente desprezando o desempenho das receitas resultantes das contribuições de empregados e empregadores.

—Gráfico 1 - Evolução das contribuições previdenciárias e do gasto com benefícios

milhões de reais de dez/97



Duas são as causas da situação recente das contas da Previdência: o crescimento da despesa e o fraco desempenho da receita. Iniciemos, tal como a maioria dos analistas, pelos determinantes do aumento da despesa. Antes, porém, é preciso diferenciar os chamados impactos conjunturais dos estruturais, muito embora os primeiros, tal como aqui tratados, definam a trajetória futura da demanda por benefícios.

Tendo em vista que as discussões sobre a reforma da Previdência geraram a expectativa de endurecimento dos critérios para concessão da aposentadoria, não foram poucos os que se retiraram da vida ativa, mesmo que para isso recebessem apenas a aposentadoria proporcional. Esse fenômeno foi observado tanto junto à Previdência pública dos trabalhadores do setor privado quanto nos regimes dos funcionários públicos federais, estaduais e municipais, constituindo-se, claramente, na antecipação da demanda por benefícios. As aposentadorias mantidas pelo INSS no país, entre 1992 e 1997, aumentaram 41,0%, na clientela urbana, e 40,0%, na rural.

Mesmo que não se considere o impacto dos novos direitos previdenciários garantidos pela Constituição de 1988, os dados apresentados no Gráfico 1

evidenciam que a tendência do gasto do seguro social seria de crescimento. Os fatores explicativos deste comportamento devem ser buscados na base estrutural do sistema previdenciário brasileiro. Para isso, contudo, é preciso lembrar:

- que o benefício pago pelo INSS apresenta uma certa relação com o salário recebido pelo trabalhador quando em atividade;
- que a legislação determina um piso correspondente a um salário mínimo, isto é, que o menor benefício tenha valor correspondente a ele;
- que o valor máximo a ser recebido é igual a dez salários mínimos;
- que a imensa maioria daqueles que recebem aposentadoria é composta de trabalhadores com carteira assinada.

Os benefícios pagos pela Previdência Social refletem, em certa medida, a estrutura de salários do mercado formal de trabalho. Assim, do total dos benefícios concedidos, em 1996, 76,04% correspondiam a até três salários mínimos. A análise por tipo de clientela mostra que os benefícios que atingem esse valor caem para 71,46%, entre a urbana, e passam para 99,36%, entre a rural. Se o valor for ampliado para até cinco salários mínimos, a participação dos benefícios alcança 83,39% e 99,85%, respectivamente, para as clientelas urbana e rural. Dessa forma, tal como os salários da maioria da população brasileira, os benefícios previdenciários são de valor relativamente baixo, de modo que não se pode procurar a explicação do crescimento da despesa previdenciária no valor dos benefícios pagos. Para se ter uma idéia, o valor médio das aposentadorias recebidas no Estado de São Paulo, em 1996, correspondia a 2,9 salários mínimos.³

Assim a afirmação feita anteriormente, de que as despesas com benefícios previdenciários tenderiam a crescer independentemente da influência do impacto provocado pela ampliação dos direitos do seguro social público determinado pela Constituição de 1988, deve-se ao processo de industrialização ocorrido nas décadas de 60 e 70. A ampliação substantiva do mercado formal de trabalho ocorrida nesse período iria provocar, especialmente nos anos 90, significativos aumentos da demanda pelo direito à aposentadoria. Dessa forma, o grande crescimento da demanda pela inatividade é produto do dinamismo do mercado de trabalho no período do chamado milagre da economia brasileira (Marques, 1997).

É preciso lembrar que o principal item da despesa da Previdência Social é constituído pelas aposentadorias, sendo que as regras, até há pouco vigentes,

³ Para saber mais sobre a evolução da situação dos aposentados e pensionistas, no Brasil e no Estado de São Paulo, ver Batich e Marques (1998).

permitiam que o trabalhador tivesse direito à aposentadoria integral aos 35/30 anos de trabalho (homem e mulher, respectivamente) e aos 30/25 anos no caso de aposentadoria proporcional.

Também concorre para a sustentação do volume do gasto com benefícios o crescimento do número de anos que os segurados permanecem no sistema recebendo a aposentadoria ou pensão, provocado pelo aumento da longevidade da população brasileira, expressa a cada faixa de idade. Em 1993, 53,45% dos homens que passaram a receber a aposentadoria por tempo de serviço tinham entre 45 e 54 anos na data do início do benefício; 25,17% possuíam entre 55 e 59 anos e 13,8% estavam com idade entre 60 e 64 anos. Para as mulheres, 72,77% tinham entre 40 e 54 anos. Saliente-se que, em 1990, enquanto um homem com 54 anos podia ter esperança de viver mais 17,6 anos, em média, uma mulher de 53 anos tinha uma sobrevida de 22,4 anos. Esse é um dos motivos pelos quais a aposentadoria por tempo de serviço foi extinta e adotado o critério de tempo de contribuição para o acesso à aposentadoria. O aumento da esperança de vida dos aposentados e pensionistas exige cada vez maior volume de recursos para o pagamentos dos benefícios.

Contudo, o processo de envelhecimento da população brasileira poderia também estar auxiliando o financiamento do gasto com os benefícios previdenciários. Isso porque, para a década de 90 e os primeiros anos do novo milênio, as mudanças do perfil demográfico brasileiro, observadas através do Censo de 91, são extremamente favoráveis, podendo-se afirmar que o país estaria vivendo a fase *de ouro da transição demográfica*. Nessa fase, a população jovem continua aumentando, embora a taxas relativamente baixas, e a população idosa, a despeito de apresentar taxas elevadas de crescimento, constitui um contingente ainda pequeno.

A Tabela 1 permite comparar a estrutura etária brasileira para os anos de 1970, 1980 e 1991. Observe-se como a queda da fecundidade acelerada na década dos 80, provocou a redução da participação da população com idade inferior a dez anos. Mais do que isso, pela primeira vez, o contingente com idade até quatro anos é menor do que a população entre 5 e 9 anos (16.523.394 e 17.423.147, respectivamente). Isso determinou o estreitamento da base da pirâmide populacional brasileira. Além disso, entre 1970 e 1991, a participação das pessoas com até 14 anos de idade passou de 42,6% para apenas 34,8%, a daquelas com 15 a 65 anos aumentou de 54,3% para 60,5% e a dos indivíduos com 65 anos ou mais cresceu de 3,1% para 4,8%. Quando considerada apenas a faixa compreendida entre 15 e 49 anos, verifica-se aumento da participação de 46,7% para 51,4%.

Tabela 1 – Distribuição da população e taxa de crescimento, segundo faixa etária, Brasil - 1970-1991

Faixa etária	1970	1980	1991	Taxa média anual de crescimento (%)	
				1970/80	1980/91
Total	100,0	100,0	99,9	2,4	1,9
00-04 Anos	15,5	14,3	11,3	1,0	0,1
05-09 Anos	14,4	12,6	11,9	1,0	1,5
10-14 Anos	12,7	11,9	11,6	1,9	1,7
15-19 Anos	10,9	11,3	10,2	2,9	1,0
20-24 Anos	8,8	9,6	9,2	3,3	1,5
25-29 Anos	6,9	7,9	8,6	3,8	1,7
30-34 Anos	6,0	6,4	7,5	3,1	2,7
35-39 Anos	5,4	5,3	6,4	2,2	3,4
40-44 Anos	4,9	4,8	5,3	2,4	3,7
45-49 Anos	3,8	3,9	4,2	2,8	2,9
50-54 Anos	3,2	3,4	3,5	3,4	2,6
55-59 Anos	2,5	2,6	2,9	3,2	2,1
60-64 Anos	1,9	2,0	2,5	3,2	2,8
65-69 Anos	1,3	1,7	1,9	5,3	3,7
70 Anos ou Mais	1,8	2,3	2,9	4,8	2,9

Fonte: Fundação IBGE - Censo Demográfico 1970, 1980 e 1991

Esses dados demonstram que, caso a economia brasileira tivesse gerado emprego junto ao mercado formal de trabalho, a atual fase de mudança demográfica da população brasileira estaria criando mais recursos para o financiamento dos benefícios previdenciários. A maior quantidade de contribuintes, formada por trabalhadores com carteira assinada, estaria auxiliando no aumento da relação

contribuinte/segurados do INSS. Como será visto adiante, a década de 90 apresenta não só as mais elevadas taxas de desemprego, como também uma maior participação do mercado informal na ocupação.

De acordo com os dados apresentados pela Tabela 2, o total de benefícios em manutenção pelo INSS, entre 1988 e 1997, cresceu 49,5%, mas a despesa aumentou 154,6%. No caso da clientela rural, o crescimento do número de benefícios ocorreu até 1996 (58,4%), caindo, entretanto, no ano seguinte (6,8%)⁴. Esse expressivo aumento, como já afirmado anteriormente, foi provocado pela Constituição de 1988, que estendeu aos trabalhadores rurais os direitos anteriormente restritos aos urbanos.

O aumento da despesa com benefícios não foi acompanhado pela necessária expansão dos recursos que sustentam o financiamento da Previdência Social. A receita de contribuições de empregados e empregadores, que representou 87% do total disponível pelo Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social no período 1980-90, apresentou um desempenho mais do que medíocre na década de 90. Como mostra o Gráfico 1, apenas em 1996 o volume de recursos arrecadado a esse título superou o obtido dez anos antes. Entretanto, nos anos seguintes, a receita de contribuições voltou a cair, de modo que o país arrecadou, em 1998, o mesmo volume de contribuições de 1986. O descompasso existente entre o desempenho das contribuições e o da despesa com benefícios determinou a surgimento dos déficits na Previdência Social.

**Tabela 2 - Benefícios em Manutenção e Média Mensal da Despesa
Brasil – 1988-97**

Benefícios em Manutenção (1)		Despesa mensal com
Urbanos	Rurais	

⁴ Isso certamente foi decorrente do maior controle pelo INSS, quer na concessão dos benefícios, quer na exigência de cadastramento dos beneficiários.

Anos	Urbanos		Rurais		Total	benefícios (2)
	Nos. Abs.	%	Nos. Abs.	%		
1988	7.696.718	65,9	3.989.845	34,1	11.686.563	1.625,35
1989	7.918.589	65,3	4.204.616	34,7	12.123.205	1.804,57
1990	8.144.393	65,3	4.329.345	34,7	12.473.738	1.892,47
1991	8.534.205	67,5	4.101.366	32,5	12.635.571	2.066,76
1992	8.704.040	63,5	5.005.727	36,5	13.709.767	2.226,87
1993	9.075.487	60,0	6.046.648	40,0	15.122.135	2.814,92
1994	9.327.033	59,2	6.426.147	40,8	15.753.180	2.813,63
1995	9.773.846	60,4	6.402.741	39,6	16.176.587	3.368,73
1996	10.522.038	62,5	6.320.450	37,5	16.842.488	3.799,48
1997	11.581.652	66,3	5.892.188	33,7	17.473.840	4.138,45

(1) Refere-se a benefícios em manutenção de todos os tipos, isto é, aposentadorias, pensões, auxílios-doença, reclusão, entre outros.

(2) Em mil reais de dezembro de 1997

Fonte: Ministério da Previdência e Assistência Social.

O desequilíbrio entre a receita e a despesa, como mencionado anteriormente, ocorreu a despeito de o governo ter aumentado a transferência, para a área previdenciária, de outros recursos vinculados à Seguridade Social. Entre 1996 e 1997, como pode-se observar na Tabela 3, a Previdência Social avançou sobre os recursos da Cofins e da Contribuição sobre o Lucro Líquido, o que criou constrangimentos, especialmente para a área da saúde. Em 1997, 33,6% do total arrecadado dessas contribuições foram utilizados no financiamento dos benefícios previdenciários. No ano anterior, apenas 10% eram destinados a esta finalidade. A ironia dessa situação é que, em 1986, parte das contribuições de empregados e empregadores era utilizada para financiar a área da saúde, pois a receita de longe superava a despesa com benefícios.

Tabela 3 - Distribuição dos Recursos da Cofins e da Contribuição Sobre o Lucro Líquido, segundo Áreas de Destino, Brasil – 1996-1997 (em porcentagem)

Áreas	Cofins		Lucro Líquido		Total	
	1996	1997	1996	1997	1996	1997
Total Geral	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Saúde	33,08	27,56	41,71	48,9	35,49	33,68
Previdência	14,44	44,4	0,00	6,76	10,40	33,61
Outras Áreas	29,10	18,72	20,37	1,03	26,66	13,65
Retido no Tesouro Nac.	23,38	9,31	37,92	43,31	27,44	19,06

Fonte: Secretaria da Receita Federal/Siafi

As contribuições previdenciárias de empregados e empregadores e o mercado de trabalho

A análise anterior evidenciou que os atuais problemas financeiros da Previdência Social devem-se muito mais ao fraco desempenho da arrecadação das contribuições do que ao crescimento da despesa com benefícios, à corrupção e ao uso indevido dos recursos previdenciários, particularmente, no passado recente.

A receita de contribuições, como se sabe, é o resultado da aplicação de alíquotas sobre o salário (para os trabalhadores) e sobre o total da folha (empregadores). Isso significa dizer que a base da receita de contribuição é a massa salarial dos trabalhadores integrados ao mercado formal de trabalho. Desse modo, buscar os motivos do fraco desempenho da receita exige que se verifique o comportamento do mercado de trabalho nesses últimos anos.

Tomando-se os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, apresentados na Tabela 4, verifica-se que a população ocupada no Brasil, entre 1992 e 1997, cresceu cerca de 6%, passando de 65.395.491 pessoas para 69.331.507. Nesse período, manteve-se praticamente constante a participação das pessoas ocupadas contribuintes e não contribuintes a institutos de previdência

pública. Contudo, é possível ver que, para o Estado de São Paulo, houve, nesse curto período de tempo, um decréscimo de 2,7 pontos percentuais entre os contribuintes e um aumento de 2,8 pontos percentuais entre os não contribuintes.⁵ Assim, os contribuintes passaram de 9.198.562 para 9.477.348 (crescimento de 3,0%) e os não contribuintes de 4.811.891 para 5.598.102 (16,3%).

Tabela 4 - Distribuição da população ocupada (10 anos e mais), por situação de contribuição a Institutos de Previdência, Brasil e Estado de São Paulo - 1992-1997

Anos	Brasil			Estado de São Paulo		
	Contrib. (%)	Não Contrib. (%)	População Ocupada	Contrib. (%)	Não Contrib. (%)	População Ocupada
1992	43,6	56,4	65.395.491	65,6	34,3	14.012.844
1993	43,0	56,9	66.569.757	64,4	35,6	14.344.349
1995	43,1	56,9	69.628.608	62,5	37,4	15.153.550
1996	43,7	56,3	68.040.206	61,0	39,0	15.047.421
1997	43,5	56,4	69.331.507	62,9	37,1	15.079.280

Fonte: Fundação - IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD

Os dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais, sobre o número de empregados que pagam as contribuições previdenciárias (Tabela 5), reafirmam as informações da PNAD para 1995 e 1996, quando se registrou queda da população ocupada brasileira (2,3%). Nesse período, o MPAS indica decréscimos de 1,9% e 1,7%, para contribuintes, respectivamente no Brasil e no Estado de São Paulo.

⁵ O conceito de trabalho utilizado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) foi alterado em 1992. Por esse motivo não foram utilizados os dados anteriores a essa data referente à população ocupada. Embora a série histórica possa ser reconstituída, isso não foi realizado porque não era necessário para os fins deste trabalho.

Tabela 5 – Distribuição de empregados contribuintes de Institutos de Previdência segundo a categoria, Brasil e Estado de São Paulo – 1995-96
(em porcentagem)

Categorias	Anos					
	1995	1996	96/95	1995	1996	96/95
Total	100,0	100,0	-1,9	100,0	100,0	-1,7
CLT	75,2	76,1	-0,7	80,9	80,8	-1,8
Estatutário	13,6	13,7	-1,3	7,3	7,4	0,0
Outros	3,9	4,3	6,2	4,5	5,9	29,3
Ignorado	7,2	5,9	-19,7	7,3	5,8	-21,5

Fonte: Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNTS

É preciso observar, ainda, que a situação da população ocupada brasileira sofreu grandes transformações nos anos 90. Tomando-se por base os resultados da Pesquisa Mensal de Emprego realizada pelo IBGE, em apenas oito anos, entre janeiro de 1991 e dezembro de 1998, a participação do trabalhador assalariado sem carteira assinada no total dos ocupados aumentou 5 pontos percentuais. No mesmo período, o contingente de pessoas ocupadas que trabalham por conta própria ampliou-se em 3,2 pontos percentuais e a participação da categoria empregador ficou praticamente estável (Tabela 6).

Tabela 6 -Distribuição da população ocupada de 15 anos e mais, por posição na ocupação, Brasil – 1991-1998
(em porcentagem)

Período	Empregados com carteira assinada	Empregados sem carteira assinada	Conta própria	Empregador	Total
---------	----------------------------------	----------------------------------	---------------	------------	-------

1991	54,76	20,78	20,01	4,43	100
1992	52,42	22,21	21,00	4,39	100
1993	51,53	23,09	21,11	4,34	100
1994	49,25	24,70	21,80	4,23	100
1995	48,40	24,10	22,03	4,49	100
1996	46,69	24,78	22,83	4,61	100
1997	46,37	24,80	23,33	4,52	100
1998	45,85	25,40	23,22	4,54	100

Nota: A soma das parcelas para 1995 a 1998 não atinge 100% em função de arredondamentos

Fonte: Fundação IBGE. Pesquisa Mensal de Emprego.

Na Região Metropolitana de São Paulo, observa-se que a participação do trabalhador assalariado sem carteira assinada no total da população ocupada aumentou de 9,2%, em 1991, para 11,9%, em 1997, enquanto a dos autônomos que trabalham para o público passou de 12,2% para 12,9%, no mesmo período. Os autônomos que trabalham para as empresas tiveram um crescimento muito mais expressivo, de 6,4% para 7,5%, o que reflete o chamado movimento de terceirização (Tabela 7).

Quando se analisa essa mesma informação para um período mais longo, abrangendo os anos de 1985 e 1997, verifica-se que a participação dos trabalhadores vinculados a atividades relacionadas ao mercado informal de trabalho, no total de ocupados, apresentou um crescimento muito mais significativo, passando de 8,2% para 11,9%, no caso dos assalariados sem carteira assinada, de 8,6% para 12,9%, entre os autônomos que trabalham para o público, e de 6,5% para 7,5%, entre os autônomos que trabalham para as empresas. Para o total dos autônomos, a participação passou de 15,1% para 20,5%. Nesse período, a participação dos trabalhadores assalariados com carteira de trabalho assinada caiu de 51,9% para 41,3% (Tabela 7).

Tabela 7 - Distribuição dos ocupados, segundo posição na ocupação, Região Metropolitana de São Paulo -1985 -1997
(em porcentagem)

Posição na Ocupação	1985	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
TOTAL	100,0							
Assalariados	70,3	67,4	66,6	65,8	65,8	65,1	63,0	61,6
Setor Privado	60,1	57,4	55,8	54,4	55,7	55,4	53,9	53,2
Com Carteira de Trabalho	51,9	48,2	46,7	44,9	45,3	44,5	42,5	41,3
Sem Carteira de Trabalho	8,2	9,2	9,1	9,5	10,4	11,0	11,4	11,9
Setor Público	9,9	9,9	10,7	11,3	10,0	9,6	9,1	8,3
Autônomo	15,1	18,1	18,6	18,6	18,6	18,7	19,8	20,5
Trabalha para o Público	8,6	12,2	12,1	11,9	11,7	12,0	12,5	12,9
Trabalha para Empresa	6,5	6,0	6,4	6,7	6,9	6,7	7,4	7,5
Empregador	4,2	5,0	4,8	5,1	5,4	5,0	5,8	6,0
Empregado Doméstico	8,2	6,9	7,3	7,1	7,2	7,6	8,1	8,4
Assalariado	6,0	4,7	5,2	5,1	5,1	5,6	6,1	6,5
Diarista	2,1	2,2	2,1	2,1	2,1	2,0	2,0	1,9
Outros	2,3	2,5	2,8	3,3	3,0	3,1	3,3	3,6

Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão - SPG.Convênio Seade/Dieese.Pesquisa Emprego e Desemprego - PED.

Os dados da pesquisa Seade/Dieese indicam que na RMSP, região que apresenta o maior número de postos de trabalho do país, está diminuindo a proporção de pessoas inseridas no mercado formal de trabalho, isto é, aquele regulamentado pelas leis trabalhistas e integrado aos mecanismos institucionais que garantem proteção ao trabalhador, tais como a Previdência Social, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o seguro-desemprego. O crescimento do

mercado informal observado particularmente nos anos 90 – seja sobre a forma de trabalho assalariado sem carteira assinada, seja mediante a ocupação como conta própria – coloca-se na direção contrária do que ocorreu no país durante a década de 70, quando ampliou-se o mercado formal do trabalho, principalmente através do crescimento do trabalho assalariado com carteira assinada.

As alterações na distribuição do tipo de vínculo da população ocupada certamente foram influenciadas pelo aumento do desemprego ocorrido nos anos 90. A taxa de desemprego aberto total para o Brasil, calculada pelo IBGE, aumentou de 3,4% para 7,6% entre 1989 e 1998. No mesmo período, na Região Metropolitana de São Paulo, segundo a pesquisa do Seade/Dieese, a taxa de desemprego total elevou-se de 8,7% para 18,5% e a de desemprego aberto passou de 6,5% para 15,8%. Saliente-se que a metodologia de pesquisa destas duas instituições são diversas, daí porque as taxas são bem diferentes, porém, ambas revelam a queda crescente do emprego no período.

O aumento do desemprego e a precarização das condições de trabalho causaram impacto extremamente negativo sobre os programas públicos que dependem de contribuições calculadas sobre a massa salarial dos trabalhadores vinculados ao mercado formal de trabalho. Essa massa salarial é formada basicamente pelos assalariados com carteira assinada e seus rendimentos. O principal exemplo é o da Previdência Social. Embora sua situação também seja resultado da evolução de suas despesas, principalmente a de aposentadoria, grande parte do problema enfrentado deriva-se da dinâmica atual do mercado de trabalho brasileiro.

Considerações Finais

Os dados analisados indicam que, apesar de a participação dos contribuintes no total da população ocupada brasileira (10 anos e mais) não ter se alterado no período 1992-97, o fato de o número de trabalhadores assalariados sem carteira ter se ampliado em detrimento daqueles com carteira assinada evidencia a fragilização da base sobre a qual se fundamenta o financiamento da Previdência Social. Tendo em vista o aumento observado nas despesas – provocado pelos novos direitos introduzidos pela Constituição de 1988, pela antecipação das aposentadorias em função da expectativa de alteração das normas para concessão de aposentadoria e pelo fato de grandes contingentes de trabalhadores terem acumulado o tempo de serviço necessário para requerer a aposentadoria –, seria necessário que a receita de contribuição apresentasse um desempenho compatível, crescendo de forma a

sustentar as despesas. Como visto anteriormente no Gráfico 1, o volume de recursos de contribuições arrecadados em 1998 igualava-se àquele obtido em 1986. Não é de se estranhar, portanto, que os déficits tenham passado a ser uma realidade da Previdência Social.

A queda da participação dos contribuintes no total do pessoal ocupado do Estado de São Paulo, mencionada anteriormente, pode estar antecipando um processo a ser observado futuramente no resto do país. Mesmo que isso não ocorra, para efeito da Previdência Social, o impacto negativo já foi sentido. Tendo em vista a importância de São Paulo no total da receita do INSS, qualquer alteração da capacidade da economia paulista em gerar empregos, diminuindo o número de pessoas trabalhando com carteira assinada neste Estado, é capaz de colocar em cheque a capacidade financeira do Ministério da Previdência e Assistência Social de arcar com as despesas dos benefícios previdenciários. Para se ter uma idéia, em 1996, os recursos obtidos a título de contribuições de empregados e empregadores, no Estado de São Paulo, representavam 43,4% da receita de contribuições previdenciárias arrecadadas pelo INSS.

Desse modo, ao contrário do que muitos advogam, a Previdência Social não sofre de nenhuma doença sistêmica. Como os dados do IBGE demonstram, a maioria da população ocupada brasileira não é contribuinte do INSS, ficando à margem das relações formais de trabalho. Mais do que grave do que isso, observa que, nos últimos anos, houve uma deterioração da situação do mercado de trabalho: em 1986, a participação dos não contribuintes era de 50,1%, sendo que, dez anos depois, havia aumentado para 56,4%.

Frente a essa situação, na suposição que haja interesse em manter o regime público solidário de repartição, a única alternativa viável seria adotar uma política econômica que privilegiasse a criação de empregos e que promovesse formas de atração da população engajada no mercado informal para o INSS, a fim de que essa também passasse a ser contribuinte da Previdência Social.

No caso dos trabalhadores assalariados sem carteira assinada, que representavam 25,9% do total de empregados brasileiros de 15 anos e mais de idade, sua formalização exigiria não só uma maior fiscalização por parte do Ministério do Trabalho, como também um sistema tributário que fosse capaz de diferenciar a capacidade de pagamentos das empresas. Desse modo, empresas de pequeno porte, muitas vezes de caráter familiar, poderiam inscrever seus membros no INSS sem que isso inviabilizasse seu empreendimento.

A solução para os autônomos, estejam eles trabalhando para empresas ou para o público em geral, é ainda mais complexa. Na medida em que sua inserção é

facultativa, pois não existe nenhum instrumento que seja capaz de impor sua participação no INSS, tal como acontece com os trabalhadores assalariados do mercado formal, seria necessário que os autônomos considerassem os benefícios atrativos e que confiassem na capacidade do gestor público. Isso talvez levasse essa população a considerar que seria importante formar uma provisão para o futuro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BATICH, M. e MARQUES, R. M. Aposentados e pensionistas: quantos são e como vivem. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação Seade, v. 12, n. 4, out.-dez. 1998.
- FUNDAÇÃO SEADE. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo 1992, 1993, 1994, 1995, 1996 e 1997*. São Paulo, Fundação Seade, 1993, 1994, 1995 e 1997.
- FUNDAÇÃO IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 1992, 1993, 1995, 1996 e 1997*. Rio de Janeiro, 1997 e 1998.
- MARQUES, R. M. *A proteção social e o mundo do trabalho*. São Paulo, Biental, 1997.
- MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social, 1993 a 1997*. Brasília, MPAS, 1994 e 1998.