

A Questão Previdenciária

Tharcisio Bierrenbach de Souza Santos¹

Em meio às discussões sobre o reajuste que deve ser conferido aos aposentados, bem como a eliminação do fator previdenciário pelo Congresso Nacional, parece oportuno discutir a questão previdenciária no Brasil dos nossos dias.

Criada no início dos anos 1930, modificada pela edição da Consolidação das Leis do Trabalho em 1943 e tendo assumido sua atual feição após a criação do INSS em 1966 e da edição da Constituição Federal de 1988, a Previdência Social tem se caracterizado, desde o início dos anos 1990 como uma grave ameaça ao equilíbrio fiscal brasileiro. Vários foram os motivos que levaram a essa situação e pretendemos examiná-los individualmente neste trabalho.

O primeiro aspecto que merece destaque é a natureza do processo de acumulação de recursos adotado desde sua criação. O regime adotado, de repartição simples, pressupõe que o pagamento dos diferentes benefícios se origina em um sistema de caixa, em que as contribuições de funcionários ativos custeiam o total dos desembolsos a realizar.

Essa hipótese de funcionamento do sistema se baseava em dois aspectos diversos, quando do estabelecimento dos programas oficiais de previdência. O primeiro, representado pela baixa expectativa de vida ao nascer que caracterizava a população brasileira na primeira metade do século XX. Em consequência dos padrões deficientes de saúde pública que caracterizavam os anos 1940, a expectativa média de vida era apenas de 42 anos, de acordo com o IBGE. A introdução de sensível melhoria nos serviços de saúde, em conjunto com o desenvolvimento da área médica, propiciou uma expansão desse índice para 78 anos em 2008. Assim, a parcela dos aposentados passou a viver mais tempo, o que acarretou uma sobrecarga nos desembolsos realizados pela Previdência Social.

O segundo ponto importante na equação da previdência diz respeito à relação entre aposentados e trabalhadores ativos. Em um regime de repartição simples como que existe no Brasil, os trabalhadores inativos são remunerados a partir da contribuição dos ativos. No entanto, essa relação sofreu uma grande deterioração ao longo do tempo: de 15 trabalhadores ativos por aposentado em 1940, passamos a ter uma relação paritária em 2005/2006. Isto significa que para cada aposentado existe, desde a metade da atual década, um trabalhador ativo apenas.

A redução substancial nessa relação pode ser entendida como o resultado de um conjunto complexo de modificações: mudanças na pirâmide etária da população brasileira decorrentes da redução da taxa de crescimento demográfico, que remetem à expressiva entrada da mulher no mercado de trabalho, alongamento da vida média – já mencionada, e um grande número de relações informais de emprego, com a conseqüente redução dos contribuintes da previdência. Essa crescente tendência de precarização das relações de trabalho, que parece ter

¹ Diretor da Faculdade de Administração da FAAP – Fundação Armando Álvares Penteado e Diretor do FAAP-MBA. (Artigo publicado na Revista de Sociologia, junho de 2010)

sido revertida em parte, de acordo com os dados de 2007 para diante, certamente decorre do formato escolhido para o financiamento da previdência social, com base em pesadas contribuições, tanto no lado patronal, como por parte dos empregados.

Outro aspecto que merece destaque para que se possa entender a situação atual, reside na Constituição Federal de 1988. Naquela oportunidade o legislador quis reparar uma injustiça que ocorria em relação ao trabalhador rural, até então amparado apenas pelos recursos do FUNRURAL, contribuição obrigatória paga pelos produtores quando da venda de sua produção e que não proporcionava o necessário volume de recursos para o atendimento da parcela da população que trabalhava no campo. No entanto, a solução encontrada pelos constituintes de 1988, longe de contribuir para a solução de uma evidente e inaceitável disparidade de tratamento entre trabalhadores urbanos e rurais, apenas agravou o problema. De forma inopinada foi transferido para a Previdência Social um contingente de aproximadamente seis milhões de trabalhadores que jamais haviam contribuído para ela, sem que se encontrasse uma fórmula para que o Tesouro Nacional pudesse fazer um aporte de recursos que pelo menos mitigasse esse desequilíbrio potencial.

Se, a todos esses fatores que provocaram a deterioração da situação financeira da Previdência Social, for acrescentada a ineficiência crônica da gestão pública, com baixos índices de produtividade do trabalho em meio a um ambiente marcado, em muitos momentos, pela corrupção e pelo desvio de recursos para outras finalidades, teremos alcançado um quadro aproximado das dificuldades do setor previdenciário no Brasil dos dias atuais.

Por outro lado, as providências adotadas pelo governo federal desde o início da década de 1990 não contribuíram para a melhoria do sistema. Inicialmente foi reduzido o teto máximo de aposentadoria, de vinte para dez salários mínimos para, na reforma previdenciária de 1998, ser promovida uma alteração na idade mínima para aposentadoria e introduzir-se o fator previdenciário, que reduz a remuneração de inativos que tenham completado seu período contributivo (de trinta e cinco anos para os homens e de trinta anos para as mulheres) antes de atingirem a idade limite para a obtenção do benefício. Esta idade passou a ser de 60 anos para as mulheres e 65 para os homens.

Esse processo de redução compulsória de recursos para os beneficiários da previdência foi completado em 2003, já no governo Lula, com a exigência da contribuição social dos aposentados, que provavelmente não encontra paralelo no mundo, em termos de “no sense”: temos contribuições pagas pelos próprios beneficiados!

O resultado final desse processo é a absoluta precariedade em que vive a maioria dos beneficiários da Previdência Social no Brasil. De acordo com pesquisa do IBGE, 46% dos aposentados dependem da ajuda de parentes para sobreviver, enquanto 28% são obrigados a se socorrerem da caridade pública e 25% são forçados a continuar trabalhando. Em resumo, apenas 1% dos aposentados e pensionistas da Previdência Social consegue sobreviver com os recursos provenientes de seus benefícios.

Ao mesmo tempo em que o sistema previdenciário brasileiro não consegue atingir seus objetivos, de proporcionar condições aceitáveis de vida para trabalhadores inativos, o efeito fiscal que provoca sobre o país é extremamente danoso. Dados do próprio INSS demonstram

uma necessidade de financiamento acumulada, em novembro de 2009, equivalente a R\$ 45,3 bilhões, com aumento de 6% nas receitas em relação ao ano anterior, mas uma expansão de 7,3% nos dispêndios. Evidentemente esses dados se constituem em uma ameaça adicional, na medida em que a previdência vem se caracterizando como fonte de agravamento das contas públicas, o que certamente é um dos fatores que contribui para a expansão da dívida pública interna e ameaça a estabilidade econômica.

Por todas essas razões, parece urgente enfrentar o desafio do equilíbrio das contas previdenciárias, encontrando formas mais criativas e não inflacionárias de financiar o pagamento de aposentados e pensionistas. Por outro lado, parece igualmente importante destacar a importância de que se reveste a ampliação dos mecanismos de previdência complementar entre nós, única forma de oferecer condições de vida mais digna para o trabalhador em sua fase de inatividade.