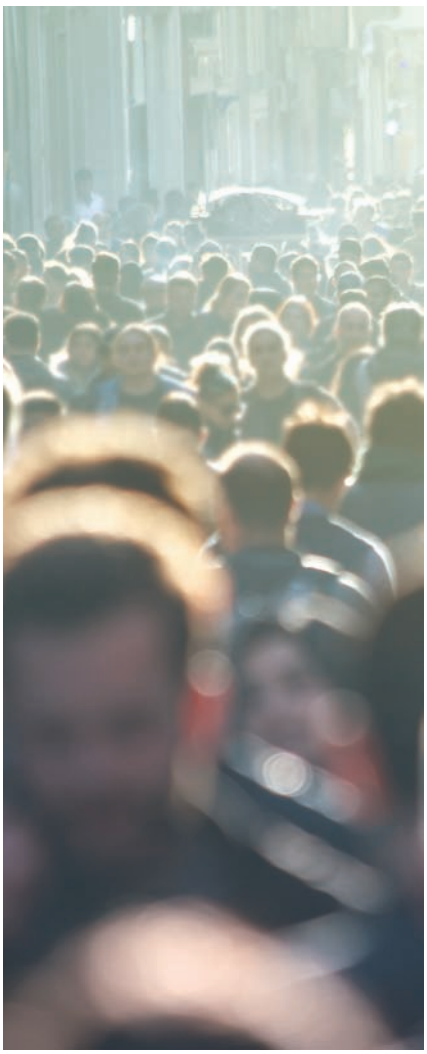
A (in)seguridade social do futuro

José Roberto Afonso
Pesquisador do FGV IBRE, professor do IDP e pós-doutorando da Universidade de Lisboa

Deborah Lopes d'Arcanchy França
Advogada, pesquisadora do IDP e UnB

Trabalho não será mais necessariamente sinônimo de emprego. Sem este, sem carteira assinada, sem empregador contínuo, cada vez mais trabalhadores perderão o acesso ao regime geral de previdência social. Não seria um desafio caso se poupasse para o futuro, mas mundo afora não se faz isso de forma suficiente ou adequada e o brasileiro aparece em pesquisas como aquele que menos poupa para a velhice. Está traçado um grave e preocupante cenário de inseguridade social, que atrai crescente atenção no exterior, mas segue ignorado no (raro ou raso) debate político e econômico do Brasil – como se ignorar o problema fosse o atalho mais curto para o equacionar.



Antes de tudo, é preciso ter presente que a revolução digital não se limita aos aspectos tecnológicos. Entre muitas outras mudanças econômicas e sociais, o mercado laboral já experimenta transformações que já impactam o financiamento da seguridade social e do governo como um todo. Porque desde a primeira metade do século passado aquele custeio se sustentou em contribuições sobre a folha salarial – um dos três pilares que sustentam a arrecadação tributária mundial, que definitivamente foi abalado.

É um cenário que vai muito além do que a destruição de empregos formais pela automação e robôs. Não só se espera ter menos trabalho, quanto este nem sempre corresponderá a emprego. Surgiram novas formas de trabalho, mais flexíveis e acessíveis, sem horário e sem local fixo, contratados geralmente por tarefas, sem que necessariamente se firme um contrato formal de emprego.

A tecnologia digital promoveu mudanças perceptíveis na dinâmica laboral: novas oportunidades profissionais surgiram em conjunto à eficiência, à racionalização, à criação

de valor e à maximização do lucro (European Comission, 2018, p. 6). Por outro lado, essa mesma economia digital acarretou redução na contratação de trabalhadores jovens e submetidos a funções tradicionais (World Bank, 2019, p. 20).

Muitas atribuições antes comumente designadas a seres humanos estão sendo transferidas a robôs, em especial aqueles configurados com inteligência artificial, aponta o Banco Mundial. De fato, a quantidade de utilização de robôs no mundo está aumentando em uma velocidade surpreendente: até 2019, 1,4 milhão de novos robôs industriais operarão, convertendo em um total de 2,6 milhões em âmbito mundial e, até 2025, tarefas desempenhadas por máquinas aumentarão de 29% para 50% (World Economic Forum, 2018, p. viii). Significa que a robótica está substituindo o labor do trabalhador comum. Por outro lado, na China, por exemplo, a JD Finance, plataforma comercial líder do país, embora tenha extinguido a contratação de trabalhadores para ocuparem funções de empréstimos tradicionais, criou 3 mil contratações de gerenciamento de riscos ou de análise de dados para a melhoria de algoritmos para empréstimos digitalizados (Word Bank, 2019, p. 20).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2018, p. 32) observou uma maior adesão dos trabalhadores às plataformas *online* nos últimos anos. Uma pesquisa *online* (Pesole, *et al*., 2018) envolvendo 15 países membros da União Europeia aponta que 8% dos profissionais ativos trabalham em plataformas da *web* ao menos uma vez ao mês e 2% adotam plataformas como principal meio de obter renda.

Muitas atribuições antes comumente designadas a seres humanos estão sendo transferidas a robôs, em especial aqueles configurados com inteligência artificial

Assim, natural que a Comissão Europeia (2018, p. 19) também afirme que a tecnologia e a globalização, em conjunto, estão transformando a natureza e a finalidade laboral, pois o tradicional, que antes era o trabalho realizado por um ser humano em tempo integral e remunerado a longo prazo, transformou-se em trabalho humano flexível, muitas vezes sem período de tempo definido, periódico e em plataformas *online*.

Nas estatísticas do Fórum Econômico Mundial (2016), no Brasil 42% dos trabalhadores brasileiros serão atingidos por essas mudanças. Até 2020, serão 2,1 milhões de vagas criadas, principalmente em áreas de computação, matemática, arquitetura e engenharia; contra 7,1 milhões de empregos que desaparecerão no mundo em decorrência de redundância, automação e desintermediação.

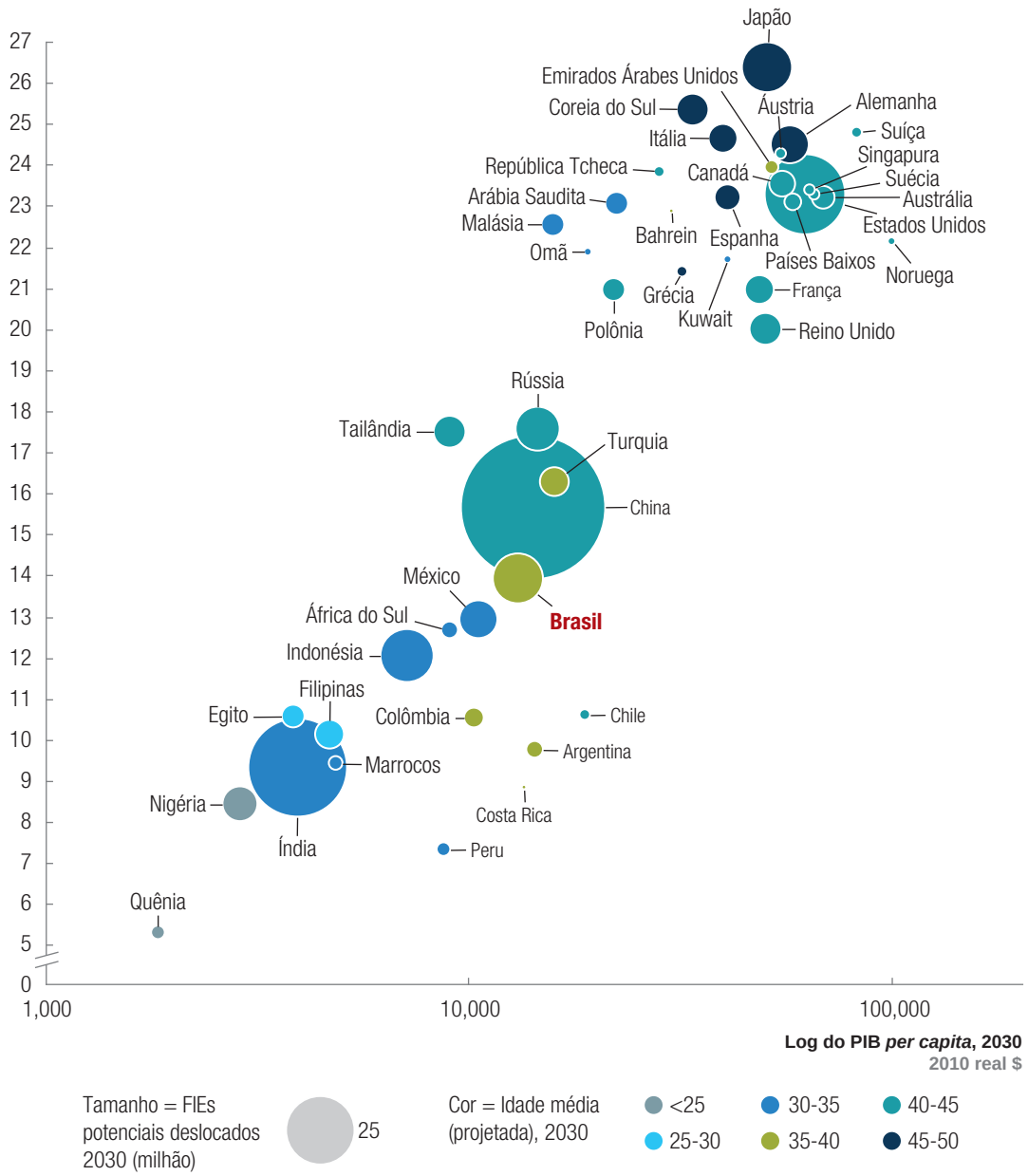
A dimensão das atividades laborais que tendem a ser mais expostas à automação (ver previsão de 2016 a 2030 no gráfico 1) demonstra que o sistema de seguro tradicional, baseado na uniformidade e na estabilidade, não consegue acobertar efetivamente os trabalhos autônomos, trabalhos de salário informal (sem contratos escritos ou proteções) e trabalhos de baixa produtividade, que são a regra em países em desenvolvimento. Ainda há a questão da desigualdade de gênero que acomete mulheres tanto no ingresso no mercado laboral quanto no fornecimento do seguro social, assim como a dificuldade na contratação dos agricultores migrantes da industrialização da agricultura para os ambientes urbanos (World Bank Group, 2019).

Com novas tecnologias, oportunidades de trabalho, maior qualificação técnica, tarefas tenderão a ser desempenhadas na forma de projetos descontínuos, em vez de atividades contínuas de empregos. Os trabalhadores, cada vez mais, irão firmar contratos para empreitadas específicas no lugar da assinatura da carteira profissional.

Mesmo com tantas transformações ocorrendo de forma tão rápida ao redor do mundo, as políticas atuais de seguridade social ainda estão associadas a contratos de emprego estável (IMF, 2018, p. 11). Os ajustes na política de proteção social devem ser, portanto, devida-

Gráfico 1 **Percentual de trabalhos automatizados de 2016-30**

Adoção de ponto médio



Fonte: McKinsey (2017). Disponível em: https://mck.co/2sTNKGL.

mente realizados para efetivar a justiça distributiva.

Em realidade, a tecnologia digital não é o cerne da mudança no mercado de trabalho. Segundo a Comissão Europeia (2018, p. 7), existe o problema de muitas pessoas não conseguirem encontrar emprego ou ganhar satisfatoriamente para desfrutar de uma vida digna, e isso se dá por políticas públicas e instituições que facilitam a precariedade das condições de trabalho. Tradicionalmente, o desenvolvimento econômico está a par da formalização, refletindo no sistema de proteção social e regulamentação trabalhista. E o trabalho acobertado atualmente é o tradicional, cujos programas de seguro social e regulamentos garantem um salário mínimo ou pagamento adiantado. Com as mudanças tecnológicas e, consequentemente, a natureza do

trabalho, o padrão de exigência do trabalhador modifica o comportamento dos empregadores, que passam a exigir benefícios do Estado (IMF, 2018, p. 11).

Organismos multilaterais, tais como o Fundo Monetário Internacional; o Fórum Econômico Mundial; a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e a Comissão Europeia, recentemente, discutiram ou se preocuparam como as transformações laborais estão por impactar a seguridade social. Eles convergiram que administrações públicas terão de mudar rápida e profundamente as suas políticas sociais e econômicas para serem condizentes com a nova realidade trazida e construída pela era digital.

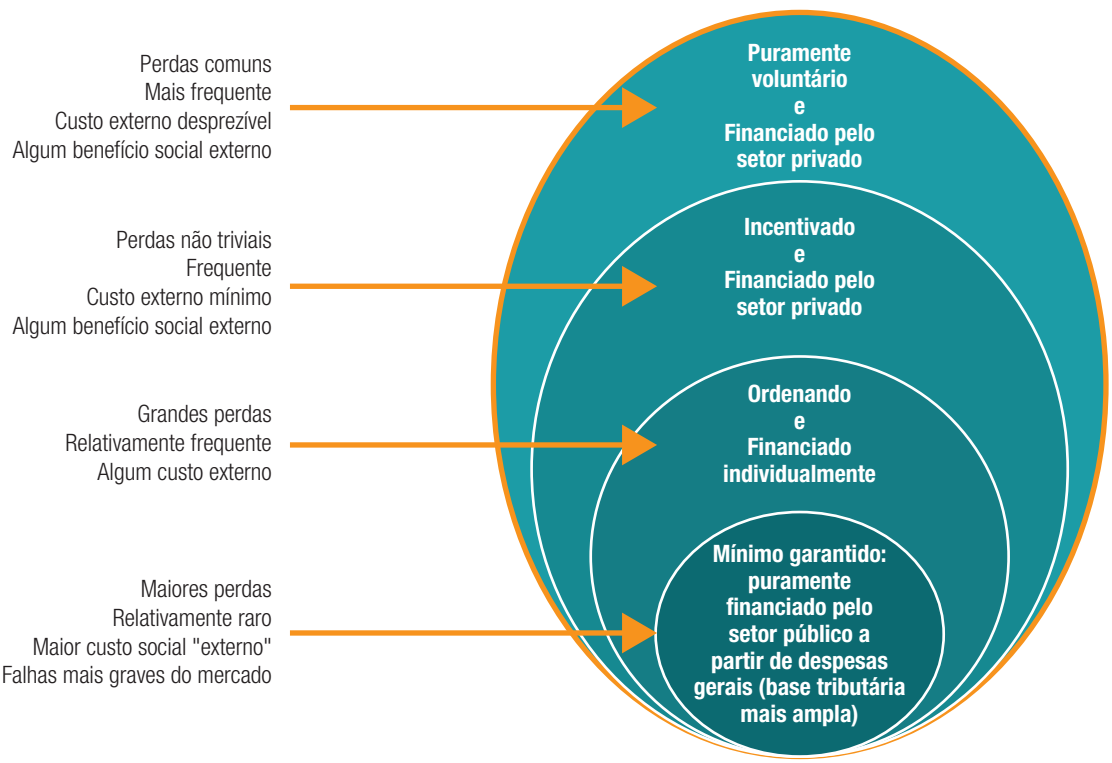
O FMI (2018) sugere que a taxa de cobertura considere anéis de proteção – ver gráfico 2. Para tanto, será necessário um novo contrato social. É natural a assunção de que se tem de repensar as escolhas passadas pois elas não são mais condizentes com o cenário atual, tampouco com o futuro. Apenas uma reformulação das políticas de financiamento social seria capaz de garantir segurança em uma economia globalizada e em célere desenvolvimento (Shafic, 2018).

Quando observados os dados empíricos, nota-se que são alarmantes. O diretor sênior do Banco Mundial (IMF, 2018, p. 12) apontou que uma parcela significativa, de 80% de força de trabalho, não é acobertada pela seguridade social, em escala mundial – felizmente, nesse quesito, ao menos hoje, a situação brasileira é bem diferente (porém, não deve se manter).

Para contornar o problema, a OCDE (2018, p. 24 *et seq*.) sugere a vinculação de direitos a trabalhadores autônomos em vez de relações de trabalho específicas; ou fazer o oposto e desvincular os benefícios das contribuições. Ao individualizar a seguridade social, foca-se o seguro para trabalhado-

Gráfico 2 **Camadas da nova proteção social**

Anéis de proteção
Do financiamento público ao privado, há uma nova abordagem para garantir a seguridade social



Fonte: Rutkowski (2018). Disponível em: <https://bit.ly/2QvV447>.

res individuais, e não por relação de contrato empregatício. No registro constariam todas as contribuições para a previdência realizadas pelos próprios trabalhadores, empregadores ou o próprio Estado de ofício.

Alternativa muito popular, inclusive defendida pelo FMI (2018, p. 12), passa pela oferta de um programa de rendimento mínimo, que redistribua dinheiro a famílias, cujos benefícios diminuam gradativamente conforme a renda aumente. Também poderia haver instituição de renda básica universal, com transferências monetárias incondicionais para todos, independentemente de renda. Uma solução intermediária, prossegue o FMI, seria o imposto de renda negativo, que forneceria recursos para pessoas abaixo de certo nível de renda, com um limiar relativamente alto e a retirada gradual dos benefícios. Considerando que essa modalidade de imposto deve constar no ciclo de declaração, ele tenderia a ser pago anualmente.

Outra sugestão feita é a possibilidade de uma menor garantia de rendimento mínimo suplementando por outros programas, a exemplo de abonos universais para crianças, bem como pensões sociais. O seu custo dependerá do tipo de benefício, escala de cobertura e do gráfico de distribuição de renda.

A OCDE (2018, p. 24 *et seq*.) e o Banco Mundial (2019, p. 106) são enfáticos quanto a tornar a seguridade social mais universal. Somente ao impulsionar que as finanças públicas acompanhem a revolução digital, reconhecendo a automação do trabalho e a adesão dos profissionais aos trabalhos independentes e fluidos, será possível repensar formas outras de proteção que não mediante a carteira assinada. Em tese, seria muito fácil ao Brasil caminhar nessa direção por seu desenho institucional, mas, na prática, a realidade é outra.

Quando promulgou a Constituição em outubro de 1988, o Brasil fez uma reforma ousada de ampliar e universalizar a seguridade social e diversificar suas fontes de financiamento

Quando promulgou a Constituição em outubro de 1988, o Brasil fez uma reforma ousada de ampliar e universalizar a seguridade social e diversificar suas fontes de financiamento. O princípio geral parece que nunca foi colocado na prática, nem mesmo como políticas sociais de governos. No custeio, emenda constitucional voltou a vincular a contribuição sobre salários exclusivamente ao custeio dos benefícios previdenciários. A desvinculação das receitas redirecionou o arrecadado com demais contribuições sociais para custeio dos servidores inativos e depois qualquer dotação fiscal, inclusive serviço da dívida.

Nem com o recente debate nacional da reforma previdenciária se tentou resgatar o conceito de seguridade social. O foco das decisões foi exclusivo na Previdência. Governo, parlamentares e acadêmicos sequer tentaram colocar no debate uma visão estratégica e harmônica das diferentes ações públicas que compreendem a seguridade social, tendo monopolizado toda a atenção ao acesso e ao pagamento de benefícios. Quanto mais rápido se adiantar o futuro e crescer o contingente de sem emprego e sem previdência, mais inevitável será debater e promover uma nova reforma, só que agora da seguridade social no país.

Referências bibliográficas

EC – EUROPEAN COMISSION. *Future of work, future of society*. European Group on Ethics in Science and New Technologies. Opinion n. 30. Brussels, 19 December 2018.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Reimagining social protection: new systems that do not rely on standard employment contracts are needed*. Washington, DC: World Bank, 2018.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *The future of social protection: what works for non-standard workers?* OECD Publishing, Paris, 2018. Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/the-future-of-social-protection_9789264306943-en#page1>. Acesso em: 12/5/2019.

PESOLE, A. *et al*. *Platform workers in Europe*. Publications Office of the European Union, 2018.

SHAFIK, N. *A new social contract*. Finance & Development – IMF & London School of Economics – LSE. Dez. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2PavVLN>.

WEF – World Economic Forum. *The future of jobs report 2018: Centre for the New Economy and Society*. Switzerland: World Economic Forum, 2018.

WORLD BANK. *World development report 2019: the changing nature of work*. Washington, DC: World Bank, 2019.