

CONSIDERAÇÕES SOBRE O FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Rogério Nagamine Costanzi

Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea).

E-mail: rogerio.costanzi@ipea.gov.br.

Mário Magalhães

Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Disoc/Ipea.

E-mail: mario.magalhaes@ipea.gov.br.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2981-port>

Ao longo deste estudo, analisam-se questões básicas a respeito do financiamento da previdência social. Qualquer debate sobre a questão de custeio dessa despesa de caráter obrigatório teria de partir de perguntas básicas: i) qual a magnitude atual dessa despesa e qual é a evolução futura esperada?; e ii) como definir as bases de incidência ideais e sua evolução para estabelecimento das respectivas alíquotas de contribuição?

Portanto, é preciso, como parte de um necessário planejamento de médio e longo prazo, que parece insuficiente na atual conjuntura, estabelecer quem paga, com qual renda e para quem em qual momento. Para o planejamento do financiamento, é preciso buscar maneiras de financiar a evolução esperada das despesas, ao procurar-se responder às seguintes questões: i) quem paga?; ii) com que renda?; iii) com que montantes de contribuições ou impostos?; iv) em que momento?; e v) para quem ou para qual espécie de benefício? Um aspecto que é fundamental é a necessidade de levar em conta, no desenho do financiamento, a esperada evolução futura das despesas, tendo-se em vista o processo de envelhecimento populacional.

Também se discutem as alternativas de organização e financiamento de um sistema previdenciário, bem como alterações que ocorreram

no financiamento do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) na reforma de 2019. Este estudo também analisou o padrão de financiamento internacional da previdência social em nível internacional, com base em 81 países, sendo 44 países da Europa e 37 das Américas. As principais considerações são feitas a seguir.

- Existe importância fundamental do financiamento mediante alíquotas de contribuição de empregados e empregadores sobre a folha de salários como padrão internacional.
- Quanto maior a despesa em proporção do produto interno bruto (PIB), maior tende a ser a alíquota de contribuição sobre a folha, e essa incidência pode ser considerada, de certa forma, tradicional e natural, tendo-se em vista que serve para custeio de benefícios que são calculados a partir dos salários dos segurados.
- Entre os 81 países considerados, há uma variação grande em relação às alíquotas incidentes sobre a folha, indo de um mínimo de apenas 5,5% até um patamar 47,4%, que reflete a heterogeneidade das nações analisadas. A média simples da alíquota de contribuição sobre

SUMEX

a folha para 81 países foi de 24,09%, incluindo-se Europa (2018) e Américas (2019), e sem considerar que havia países que estavam subindo gradualmente a alíquota. Há limitações nessas comparações internacionais, pela questão da aplicação de diferentes níveis mínimos ou máximos, que exigem cautela na comparação entre os países.

- A análise mais desagregada, tendo-se em vista a heterogeneidade entre os 81 países analisados, mostra uma média de 28,96% para os 44 países da Europa e 18,29% para os 37 países das Américas, mas com a média sendo puxada para baixo por países pequenos e/ou do Caribe. Para a região da América Latina, a alíquota média aritmética simples foi de 22,16%, incluindo-se grandes países e aqueles com maior cobertura, como Brasil, Argentina e Uruguai, com taxas de contribuição superior à média da região.
- Os déficits ou a despesa não coberta pela contribuição sobre a folha de salários tendem a ser custeados por contribuições ou impostos de caráter geral, cabendo ressaltar, contudo, que tal aspecto gera o risco de tornar o financiamento mais regressivo.
- De 1995 a junho de 2023, 82 países aumentaram suas taxas de contribuição em seus programas públicos de repartição, o que refletiu os efeitos do envelhecimento populacional sobre a despesa.

No atual contexto de reforma tributária e debate sobre desoneração da folha de salários, é importante que as discussões sejam feitas com cautela, sem perder de vista a necessidade do custeio integral da despesa da previdência social. Também é necessária a análise dos impactos econômicos e sociais, inclusive sobre a distribuição de renda, pois o financiamento por impostos gerais pode implicar que pessoas pobres, que não terão acesso a benefícios previdenciários, passem a custear o gasto previdenciário. Nesse debate, também é importante evitar visões simplistas sobre a informalidade, que na realidade é um fenômeno complexo, o qual envolve diversos fatores, e não apenas um resultado das alíquotas de contribuição sobre a folha, havendo diferenças relevantes de formalidade para trabalhadores de diferentes níveis de qualificação sob uma mesma alíquota sobre a folha.

Também é importante visão de médio e longo prazo, tendo-se em vista os impactos esperados do processo de envelhecimento populacional sobre a despesa com a previdência e a seguridade social como um todo, bem como riscos de fragilização do financiamento em decorrência do microempreendedor individual (MEI) e das mudanças no mercado de trabalho. Nesse contexto, parecem preocupantes visões de curto prazo que defendam medidas que resultem em aumento da despesa com previdência, de um lado e, por outro, redução das alíquotas de contribuição sem considerar a necessidade de custeio integral e a evolução futura do gasto devido às tendências demográficas.