

PREVIDÊNCIA SOCIAL¹

1 APRESENTAÇÃO

A previdência social é um direito constitucional estabelecido pelo art. 6^a da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), sobre os Direitos e Garantias Fundamentais. Sua principal finalidade é cobrir os riscos associados a eventual incapacidade laborativa e fornecer renda em idades avançadas, permitindo que os segurados tenham sua renda suavizada, com distribuição da capacidade de consumo ao longo da vida. Em outras palavras, o sistema previdenciário funciona como um seguro que permite o compartilhamento de riscos e a redução da incerteza, atenuando a pobreza de idosos e de quem sofre com incapacidade laboral (Barr e Diamond, 2006; Barr, 2012). Como bem pontuaram Medeiros e Souza (2014), atribui-se à previdência social a função de prover um seguro de modo a compensar a incapacidade para o trabalho proporcionalmente às contribuições realizadas previamente, mas também é lícito atribuir à previdência social a função redistributiva, com o objetivo de minimizar a desigualdade.

É natural que o arranjo do sistema previdenciário promova redistribuição ao longo do ciclo de vida do segurado, garantindo a suavização de seu consumo, mas é usual em regimes de repartição, como é a previdência pública brasileira, também ocorrer redistribuição entre segurados. Nesse sentido, é desejável que a previdência social seja progressiva, ou seja, que os volumes de transferências líquidas efetuadas pela Previdência Social sejam inversamente relacionados à renda ou à capacidade contributiva dos cidadãos. Mas não apenas isso. Em uma sociedade marcada por elevado grau de desigualdade e incidência de pobreza, como é a brasileira, a política previdenciária idealmente deve promover a redução da desigualdade de renda e riqueza, de maneira que as diferenças de rendimentos entre indivíduos sejam atenuadas após as transferências de natureza previdenciária.

Entretanto, de acordo com a literatura empírica, sob a ótica da renda familiar *per capita*, as rendas oriundas dos regimes previdenciários públicos no Brasil, *grosso modo*, reproduzem a desigualdade. Mesmo que as aposentadorias do Regime Geral

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps30/previdenciasocial>

de Previdência Social (RGPS) sejam progressivas (Afonso, 2016; Silveira *et al.*, 2020; Silva Filho *et al.*, 2021; Colombo *et al.*, 2021) e que, ao longo do tempo, as transferências previdenciárias tenham se tornado um pouco mais redistributivas, contribuindo para cerca de 20% da queda do índice de Gini entre 1992 e 2012 (Ipea, 2013, p. 27; Rangel, 2013), a literatura indica que a previdência como um todo é regressiva ou, no mínimo, não redistributiva. Isto é, mesmo que alguns componentes da previdência sejam progressivos, sua contribuição marginal para a renda domiciliar *per capita* aumenta a desigualdade. Esse fato é decorrência, principalmente, dos benefícios pagos pelos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) que excedem o teto do RGPS (Medeiros e Souza, 2014).

Apesar de sua importância, os objetivos de caráter distributivo precisam ser buscados sem que se descuide da sustentabilidade da previdência social. Em termos orçamentários, a previdência social é a principal política de transferência do Estado. Respondeu, em 2019,² por 50% das despesas da União e, ao se incluir o Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM) das Forças Armadas nessa conta, o volume chega a 53,4% da despesa da União. Considerando os estados e municípios, o montante de despesas da previdência social atinge 14% do produto interno bruto (PIB) ou R\$ 1 trilhão.³ É fato que as reformas instituídas nas últimas décadas têm reduzido os *deficit* projetados para a previdência social, mas a arrecadação, alcançando cerca de 8% do produto interno bruto (PIB), não tem sido suficiente para fazer face a esse nível de despesas. Consequentemente, há um *deficit* anual bastante significativo de 6% do PIB aproximadamente (Schettini, Costanzi e Viziolli, 2021).

Ultimamente, o financiamento da previdência social não tem recebido tanta atenção por parte de gestores e pesquisadores quanto as despesas com os benefícios. Entre as medidas introduzidas pela Emenda Constitucional (EC) nº 103, publicada em 13 de novembro de 2019, por exemplo, apenas duas referiram-se à arrecadação previdenciária. Houve alteração das alíquotas de contribuição, que não deve afetar o montante arrecadado, e aumento da cobrança da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL) dos bancos de 15% para 20%, com leve efeito arrecadatário.⁴ Mas, em um cenário internacional marcado por elevada competição comercial, o custo do trabalho é um importante determinante da competitividade. As elevadas contribuições sobre salários, principais fontes de financiamento da previdência social, ao criarem uma cunha entre o custo do trabalhador para a empresa e o salário recebido pelos trabalhadores, supostamente estimulariam a informalidade e as formas alternativas de vínculos entre empreendimentos e trabalhadores, com

2. Dados referentes a 2019. Optou-se por esse ano de exercício para evitar captar situação atípica e transitória associada aos efeitos da pandemia da covid-19.

3. Isto é, incluindo o RGPS, os RPPS da União, de estados e de municípios, e os SPSM das Forças Armadas e das Unidades da Federação (UFs).

4. R\$ 19 bilhões nos dez primeiros anos após a reforma, segundo estimativas do governo à época da aprovação da PEC.

efeitos potencialmente negativos sobre a base das contribuições previdenciárias e dos demais tributos sobre a folha de pagamentos. Além disso, novos arranjos de produção e trabalho adicionam complexidade a esse cenário, e devem fomentar estudos e proposições de novas formas de financiamento da previdência social dos trabalhadores.

O contexto brasileiro é ainda mais desafiador, uma vez que as desigualdades são bastante profundas, e a incidência tributária é justamente uma das formas de se reduzir o nível de desigualdade. Mas, por seu turno, uma parcela importante da sociedade e o setor produtivo clamam por redução da carga tributária ou, pelo menos, pela simplificação da tributação. Há décadas discute-se uma reforma tributária abrangente que permita atender a esses anseios, sem que as forças políticas e a sociedade tenham conseguido estruturar uma proposta final com viabilidade para aprovação no Legislativo. Nesse sentido, é fundamental discutir as formas e fontes de financiamento da previdência social, colocando no centro desse debate a questão da equidade e da busca pela desconcentração da renda, mas sem perder de vista a necessidade de gerar o sistema tributário eficiente e que contribua para o crescimento econômico sustentável.

Apesar da abrangência das políticas previdenciárias e de seu elevado montante de despesas, ainda há muitos trabalhadores brasileiros não cobertos por essas. Estimativas apontam que a previdência social brasileira proteje aproximadamente 70% da população ocupada com idade de 16 a 59 anos (Ansiliero e Paiva, 2021; Brasil, 2021). É preciso atentar para o fato de que entre determinados grupos de trabalhadores, tais como os por conta própria e os domésticos, o nível de proteção é bastante inferior à média. Já entre os idosos, a cobertura da população é significativamente maior, atingindo cerca de 85%.

As crescentes transformações observadas no mundo do trabalho, com significativas alterações nas relações de trabalho, possuem implicações para a participação previdenciária dos cidadãos e têm justificado demandas por novos arranjos na previdência social que permitam manter ou expandir a cobertura previdenciária, consubstanciadas em estudos e projetos de leis (PLs) apresentados nas duas casas legislativas.⁵

Assim, elevar a cobertura previdenciária no Brasil é uma necessidade e uma demanda da sociedade. No entanto, políticas que visem aumentar a cobertura não devem perder de vista a necessidade de equilibrar financeira e atuarialmente o sistema, garantindo sua sustentabilidade e viabilidade ao longo do tempo, e nem

5. São exemplos o PL nº 675/2022, que contempla estudantes bolsistas das entidades federais de ensino e alunos de cursos de especialização, mestrado e doutorado, e a demanda por parte de trabalhadores de plataformas digitais e de empresas para o Executivo federal instituir plano diferenciado de inclusão previdenciária da categoria.

devem deixar de lado a dimensão distributiva, da adequação dos benefícios e da equidade do sistema previdenciário.

A análise conjunta desses aspectos – cobertura, sustentabilidade e adequação e equidade – é fundamental para a garantia de um sistema previdenciário capaz de pagar, continuamente, benefícios adequados ao maior número de pessoas de forma a atingir a justiça social. Portanto, a agenda futura da política previdenciária brasileira será elevar a inclusão previdenciária, com sustentabilidade e justiça social.

A busca pela efetividade das políticas previdenciárias deve ser auxiliada pelas análises e avaliações *ex ante* e *ex post* das proposições de alterações constitucionais e infraconstitucionais. Nos próximos anos, será importante trabalhar para continuar a avaliar as diversas alterações efetuadas nas últimas décadas e estudar formas de reverter ou redesenhar as medidas que não atendam concomitantemente aos princípios de elevação da cobertura, à promoção da equidade, com redução das desigualdades, e à manutenção da sustentabilidade.

Além desta introdução, este texto se divide em mais três seções. A seção 2 descreve sucintamente o panorama atual da previdência social no Brasil. A seção 3 apresenta a agenda proposta para os próximos anos e seus desafios. E, por fim, a seção 4 faz as considerações finais.

2 PANORAMA ATUAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Conforme o art. 194 da CF/1988, a previdência social brasileira compõe o sistema de proteção da seguridade social, com a saúde e a assistência social. A previdência social é constituída por dois regimes públicos, o RGPS, destinado aos trabalhadores do setor privado, e o RPPS, específico para os servidores públicos titulares de cargos efetivos.⁶ Há ainda o Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM), destinado aos militares das Forças Armadas (FAs) e das polícias militares (PMs) e corpos de bombeiros militares (CBMs) dos estados, dos territórios e do Distrito Federal, com regras específicas para acesso aos benefícios muito distintas das regras dos benefícios dos dois regimes civis. Além desses regimes públicos, de filiação compulsória, há um regime privado, de adesão facultativa, a previdência complementar.

Para aqueles que não cumprem os requisitos para acesso à aposentadoria pelos RGPS e RPPS, há a possibilidade de recorrer ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), benefício de caráter assistencial a que podem fazer jus indivíduos com 65 anos ou mais ou em caso de incapacidade permanente para o trabalho.⁷ Para

6. Conforme Vaz e Ansiliero (2021), em 2019, esses regimes próprios de previdência estavam presentes em todos os estados, no Distrito Federal e em 2.147 municípios.

7. Embora o BPC, previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), seja financiado pelo Fundo de Assistência Social, os benefícios são pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A legislação permite acumulação do BPC apenas com benefícios de assistência médica e pensões especiais de natureza indenizatória.

tanto, o potencial beneficiário deve cumprir a condição de possuir renda mensal domiciliar *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo (SM), além de não dispor de renda própria ou outros meios para seu sustento.⁸

2.1 Situação da cobertura previdenciária e ações recentes destinadas à sua expansão

Embora o sistema de seguridade social proposto na Constituição seja caracterizado pelo princípio da universalidade de cobertura e de atendimento, enquanto as ações de saúde e de assistência social não requerem de seus usuários o aporte de contribuição monetária específica para seu usufruto, o acesso à previdência social pública requer contribuição prévia.⁹ Idealmente, conforme a lei, todo trabalhador quando remunerado por trabalho executado deve contribuir para algum regime público de previdência social e, assim, garantir o seu acesso às políticas previdenciárias. No entanto, seja por inatividade do indivíduo, seja por sua incapacidade contributiva, seja por miopia em relação aos benefícios da contribuição, parte dos trabalhadores e cidadãos não contribuí ou não o faz com a regularidade necessária, tornando-se descobertos da previdência social.

Assim, apesar da abrangência das políticas previdenciárias e de seu elevado montante de despesas, ainda há muitos trabalhadores brasileiros não cobertos por essas. Em relação à cobertura, usando a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua como fonte de informação, estima-se que a previdência social brasileira proteja aproximadamente 70% da população ocupada (cerca de 62 milhões de pessoas) com idade de 16 a 59 anos, restando cerca de 30% de trabalhadores socialmente desprotegidos. É preciso atentar para o fato de que, entre determinados grupos de trabalhadores, tais como os por conta própria e os domésticos, o nível de proteção é bastante inferior à média. Já a cobertura da população idosa (60 anos ou mais) é significativamente maior. Cerca de 85% dos idosos brasileiros encontram-se protegidos, contando com benefícios previdenciários ou de risco ou ainda o BPC, ou sendo caracterizados como contribuintes ou segurados especiais.¹⁰ Diante desse grau de desproteção previdenciária, em particular durante a idade ativa, tem havido esforço na instituição de medidas para inclusão.

8. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, permitiu o desconto de benefícios sociais de até 1 SM do cômputo de renda familiar *per capita*. O Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016, estabeleceu que, entre os requisitos para concessão, manutenção e revisão do benefício, está a inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), fonte de informação para revisão dos benefícios a cada dois anos, exigência prevista na Loas, mas que não vinha ocorrendo de forma sistemática (Barreto e Pinheiro, 2021).

9. A EC nº 20, de 15 de dezembro de 1998, ratificou o caráter contributivo e limitado da previdência social.

10. As pesquisas com amostras de domicílios, a exemplo da PNAD Contínua, fornecem informações pontuais sobre participação em regimes de previdência social, mas não permitem conhecer a trajetória contributiva dos trabalhadores e, assim, quem está, de fato, coberto com benefícios previdenciários. Afinal, há indivíduos que contribuem para a previdência social em determinados momentos, mas não atingirão a carência mínima para obtenção de determinados benefícios de aposentadoria; outros não contribuíram no mês de referência da pesquisa, mas podem ter contribuído em períodos anteriores, o que lhes daria direito a benefícios previdenciários, mesmo que não a todo o rol desses.

A reduzida participação previdenciária de trabalhadores autônomos ou por conta própria, somada à elevada participação desse grupo na população ocupada total (21%, em 2004, e 19%, em 2008), orientou a formulação de políticas públicas voltadas à formalização previdenciária e à formalização de microemprendimentos. Nos anos 2000, foram implantadas medidas voltadas à inclusão previdenciária dos trabalhadores autônomos, conforme descrito a seguir.

- 1) A Lei nº 10.666/2003 instituiu a Retenção Obrigatória de contribuição do trabalhador de 11% do valor dos contratos de contribuintes individuais (CIs-Pessoas Físicas), equiparados a empregados, quando prestam serviços a empresas.
- 2) Foi criado o Plano Simplificado de Previdência Social (PSPS) em 2006, reduzindo, a partir de 2007, de 20% para 11% a alíquota de contribuições de CI sobre o piso previdenciário;
- 3) A criação da figura do microempreendedor individual (MEI), com vigência iniciada em 2009 (CMAP, 2022).

A introdução, ao longo do tempo, de diferentes planos de previdência social visando estimular a elevação da taxa de cobertura acabou por gerar, como efeito colateral adverso, distorções, entre elas a substituição de empregados com carteira assinada por MEI, com o objetivo de reduzir o custo das contribuições sobre a folha (Appy *et al.*, 2022), e a ocorrência de iniquidade horizontal entre segurados inseridos nas mesmas atividades econômicas, com semelhante capacidade contributiva, mas com distintos montantes e alíquotas de contribuição (Goto e Pires, 2022).

2.2 Sustentabilidade

Além das iniciativas destinadas a expandir a cobertura previdenciária da população brasileira, ao longo do tempo, o sistema sofreu algumas reformas que alteraram significativamente as regras para acesso e o cálculo de aposentadorias e pensões. Fatores demográficos, que têm resultado no paulatino envelhecimento da população brasileira e contribuído para a elevação da razão de dependência previdenciária,¹¹ e o diagnóstico de insustentabilidade da parametrização dos regimes públicos de previdência social foram determinantes para as recentes reformas da previdência social. Resumidamente, as mudanças foram no intuito de tornar as regras mais semelhantes entre os regimes; elevar a idade de acesso às aposentadorias

11. É a razão entre o quantitativo de beneficiários e a quantidade de contribuintes de determinado regime previdenciário. Em 2019, foi de 0,56 para o RGPS, 1,14 para o RPPS da União, e 1,03 para o SPSM das FAs, segundo informações da Secretaria de Previdência Social, obtidas em 2022.

programadas do RPPS da União¹² e da clientela urbana do RGPS; diminuir as taxas de retorno dos benefícios superiores ao piso previdenciário;¹³ racionalizar o acesso às pensões por morte e a definição de seus valores;¹⁴ e readequar os valores das aposentadorias por incapacidade permanente, anteriormente denominadas aposentadorias por invalidez. Essas medidas, em seu conjunto, tendem a produzir efeitos financeiros e atuariais positivos,¹⁵ além de um desejável efeito distributivo (Ansiliero e Paiva, 2021).

Em 2019, a necessidade de financiamento gerada pelos 30,9 milhões de benefícios do RGPS à época atingiu 2,87% do PIB, enquanto os cerca de 774 mil benefícios pagos pelo RPPS da União demandou cerca de 0,74% do PIB e os 373,7 mil benefícios do SPSM das Forças Armadas, menos da metade do total do RPPS da União, exigiu porção de 0,63% do PIB para ser financiado. Assim, a necessidade de financiamento dos três regimes em conjunto atingiu 4,24% do PIB em 2019. Ao agregar a esse número à necessidade de financiamento dos RPPS dos entes federados, o total ficou em cerca de 5,1% do PIB. O RPPS da União apresentou benefícios previdenciários com valor médio cerca de 5,7 vezes superior ao do RGPS (R\$ 8.929,00 contra R\$ 1.561,00),¹⁶ e o SPSM das Forças Armadas forneceu benefício médio ainda mais elevado, de cerca de R\$ 11.900,00,¹⁷ aproximadamente 7,6 vezes superior ao do RGPS. No caso dos RPPS (aqui incluindo os dos entes federativos), Silveira *et al.* (2020) mostram que 73% de suas transferências se concentram no décimo mais rico e, dessa forma, contribuem para o agravamento da concentração de renda.

Ainda durante a tramitação do projeto que culminou na EC nº 103/2019, houve a proposição da chamada PEC Paralela, que foi aprovada no Senado e encaminhada para tramitação na Câmara dos Deputados. Sua principal proposta é que os estados, o Distrito Federal e os municípios adotem em seus RPPS as regras aplicáveis ao RPPS da União, mediante lei estadual ou municipal. Os estados poderiam, por PL ordinária, adotar estas regras, enquanto os municípios, se não

12. Em relação aos demais RPPS, de estados, Distrito Federal e municípios, ressalte-se que, embora a aplicação dessas regras esteja condicionada à iniciativa legislativa dos outros entes federativos, há regras que são aplicáveis direta e imediatamente a todos, além de algumas disposições específicas para os estados, o Distrito Federal e os municípios (Ansiliero e Paiva, 2021).

13. Reduzindo a taxa de reposição do salário de contribuição, via redefinição da regra de cálculo dos benefícios, e aumentando (ainda que ligeiramente) a progressividade das alíquotas contributivas (Ansiliero e Paiva, 2021).

14. A Medida Provisória (MP) nº 664, editada em 30 de dezembro de 2014 e posteriormente convertida na Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015, reestruturou as regras de pensão do RGPS, terminando com seu caráter vitalício, reduzindo seu valor, introduzindo tempo mínimo de contribuição do segurado, duração da união e idade mínima para os cônjuges. Algumas das alterações foram estendidas aos servidores públicos federais.

15. Previsões do governo à época da aprovação da reforma apontavam para uma economia nos dez anos seguintes, em valores de então, de cerca de R\$ 621 bilhões para o RGPS e de aproximadamente R\$ 160 bilhões para o RPPS da União.

16. Segundo valores para 2020, obtidos por meio da divisão do valor total de benefícios previdenciários em dezembro de 2020 (de acordo com o Boletim Estatístico da Previdência Social) pela quantidade de benefícios previdenciários emitidos.

17. Segundo Schettini e Vizioli (2022, p. 355), "R\$ 44,4 bilhões de despesa total divididos por 287 mil benefícios resulta em um gasto anual de aproximadamente R\$ 154,7 mil. Considerando doze meses mais o 13º-salário, temos um benefício médio de R\$ 11.900".

aprovados critérios próprios, adeririam automaticamente ao regime da União, no caso de este ter sido aprovado anteriormente pelo estado no qual se localizam. Outros pontos importantes abarcados nessa PEC são traduzidos a seguir.

- 1) Modificações nas renúncias previdenciárias, com a reoneração gradual do agronegócio exportador e de determinadas entidades educacionais ou de saúde enquadradas como filantrópicas.
- 2) Redução da carência mínima para aposentadoria de segurados urbanos do sexo masculino de vinte para quinze anos, desfazendo a alteração introduzida pela EC nº 103/2019.
- 3) Flexibilização nos cálculos da pensão por morte e da aposentadoria por incapacidade permanente no RGPS e nos RPPS, em casos específicos, reduzindo os efeitos projetados da reforma sobre o *deficit* (Ansiliero e Paiva, 2021).

A evolução do desequilíbrio dos RPPS dos entes subnacionais é particularmente grave, já que esses regimes não foram alcançados pelas alterações das regras promovidas na última reforma e os estados e municípios já comprometem 18% e 8,5% de suas despesas correntes, respectivamente, com o pagamento de inativos¹⁸ (Schettini, Costanzi e Vizioli, 2021). Com o passar do tempo, esses entes federativos terão cada vez menos espaço orçamentário para custear as políticas públicas sob sua responsabilidade, desviando recursos primordiais da promoção de crescimento sustentado e inclusivo (como investimentos em infraestrutura e educação) para o pagamento de inativos.

Em sentido contrário à busca pela equiparação entre os regimes, que norteou as reformas, a Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019, promoveu ajustes nos sistemas de proteção das Forças Armadas, alterando as regras de elegibilidade e elevando as alíquotas de contribuição de seus membros, mas, no sentido contrário, elevou despesas ao promover ampla reestruturação das carreiras militares e aumentar outros benefícios, limitando significativamente os impactos fiscais desse componente da reforma previdenciária. Segundo Schettini e Vizioli (2022), o efeito líquido para o governo federal foi um aumento de despesa anual de R\$ 6 bilhões. Adicionalmente, policiais e bombeiros militares estaduais foram equiparados aos militares das Forças Armadas.

A EC nº 103/2019 alterou as regras de acesso às aposentadorias programadas, com o estabelecimento de idade mínima de 62 anos para mulheres e 65 anos para os homens, conjuntamente com o tempo mínimo de, respectivamente, quinze e

18. Segundo valores para 2020.

vinte anos de contribuição. No entanto, foram mantidas algumas aposentadorias especiais, conforme resumido a seguir.

- 1) A aposentadoria por tempo de serviço de professor, que passa a ter idade mínima de 57 anos para as mulheres e 60 anos para os homens, sob exigência de comprovação de 25 anos de atividade docente na educação infantil ou nos ensinos fundamental e médio.
- 2) Aposentadoria especial para trabalhadores expostos a agentes nocivos, com idade mínima e tempo mínimo de exposição que variam de acordo com o agente nocivo ao qual o trabalhador esteve exposto.¹⁹
- 3) Aposentadoria especial para agentes da segurança pública, isto é, agentes penitenciários, agentes socioeducativos, policiais legislativos, polícias federais, policiais rodoviários federais, policiais ferroviários federais e policiais civis do Distrito Federal, com idade mínima de 55 anos de idade, desde que tenham trinta anos de contribuição e 25 anos de efetivo exercício da função.

Com o estabelecimento dessas novas regras, passaram a existir três grupos de segurados da clientela urbana do RGPS, a seguir descritos.

- 1) Aqueles que já possuíam direito à aposentadoria antes da EC nº 103/2019 (direito adquirido).
- 2) Aqueles que já eram contribuintes do RGPS antes da EC nº 103/2019, mas não tinham completado todos os requisitos para aposentadoria, enquadrando-se em regras de transição.
- 3) Aqueles contribuintes que ingressaram ou ingressarem no RGPS após a EC nº 103/2019, que se enquadrarão nas regras permanentes.^{20,21}

A última reforma da previdência, além da nomenclatura, trouxe uma alteração do cálculo do valor da agora denominada aposentadoria por incapacidade permanente. Antes, o valor do benefício da aposentadoria por invalidez era mais generoso, correspondia a 100% do salário de benefício. A EC nº 103/2019 alterou

19. Idade mínima de 58 anos, quando se tratar de atividade especial de vinte anos de contribuição; e 60 anos de idade, para atividade especial de 25 anos de contribuição.

20. Naturalmente, a partir do estabelecimento da idade mínima, as aposentadorias por tempo de contribuição deixam de existir para os segurados que se enquadrarem nas regras permanentes.

21. Como regra permanente, o valor dos benefícios do RGPS e dos RPPS continua não podendo ser inferior ao SM, mas passou a ser equivalente a 60% da média de todas as contribuições efetuadas desde julho de 1994, com adicional de 2 p.p. por cada ano a mais de contribuição além do mínimo exigido. Para os servidores públicos federais ingressantes a partir de 1º de janeiro de 2004, o cálculo do benefício será semelhante ao do RGPS – com vinte anos de contribuição, 60% da média de todas as contribuições, aumentando 2 p.p. a cada ano a mais de contribuição (para ambos os sexos); para os ingressantes até 31 de dezembro de 2003, se mantém a integralidade, ou seja, o valor da aposentadoria é o do último salário, desde que atendidas as regras de transição. Em relação às alíquotas de contribuição, estas passam a variar em caráter progressivo: no RGPS, de 7,5% a 14%, incidentes sobre cada faixa de remuneração correspondente; nos RPPS, as alíquotas, também incidentes sobre cada faixa remuneratória, variam de 7,5% a 22% (Ansiliero e Paiva, 2021).

seu cálculo para 60% do salário de benefício, com acréscimo de 2 pontos percentuais (p.p.) para cada ano de contribuição previdenciária que exceder quinze anos de contribuição para mulheres e vinte anos de contribuição para homens. Entretanto, para os casos em que a incapacidade decorrer de acidente de trabalho, de doença profissional ou de doença do trabalho, foi mantido o valor anterior de 100% do salário de benefício.

Para a clientela rural, incluídos os segurados especiais, não houve alteração da idade mínima para aposentadoria, 55 anos entre as mulheres e 60 anos entre os homens. Além disso, manteve-se a necessidade de cumprimento de tempo de contribuição ou comprovação de tempo em atividade em regime de economia familiar por, pelo menos, quinze anos para ambos os sexos.

Com as mudanças recentes, as pensões por morte sofreram alteração de seu valor, passando a 50% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou a que teria direito se estivesse aposentado por incapacidade permanente na data de seu falecimento, acrescido de 10 p.p. por dependente, limitado a 100% no caso de haver mais de cinco dependentes. Ademais, não há exigência de carência, apenas da qualidade de segurado do instituidor na data do óbito. Por fim, cabe destacar que, desde a publicação da MP nº 664/2014 (posteriormente convertida na Lei nº 13.135/2015), a pensão deixou de ser necessariamente vitalícia para cônjuges, podendo agora ser temporária a depender da idade e do tempo de união no caso de cônjuge ou companheiro(a).

2.3 Atendimento ao segurado

Outra alteração recente se refere ao atendimento do segurado. Em maio de 2018, houve a implementação do INSS Digital, que alterou consideravelmente o fluxo de atendimento dos segurados. Seus pilares são o processo eletrônico e a distribuição de demandas e requerimentos entre as unidades. Agendamentos, requerimentos e envio dos documentos necessários para reconhecimento do direito passaram a ser realizados por meio da ferramenta Meu INSS, na internet, pela central de atendimento telefônico ou por meio de entidade representativa, por exemplo, de sindicatos e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que tenha celebrado Acordo de Cooperação Técnica com o INSS. Os processos digitalizados são distribuídos para as Centrais de Análise de Benefícios (Ceabs), unidades do INSS que trabalham exclusivamente com requerimentos eletrônicos. Em julho de 2019, 90 dos 96 serviços do INSS já estavam disponíveis de forma digital e remota (Barreto e Pinheiro, 2021).

Como apontam Barreto e Pinheiro (2021), o novo modelo de atendimento mirou três objetivos. O primeiro foi facilitar o acesso do cidadão, permitindo-lhe acessar quase todos os serviços remotamente. O segundo foi gerar mais segurança

e rigidez aos processos internos de combate a irregularidades na concessão e manutenção de benefícios. E, por fim, buscou-se amenizar a escassez de servidores e de agências físicas.²² Esse modelo, embora possua objetivos defensáveis, não está livre de críticas, sendo a principal delas a de que essa estratégia de atendimento digital pode limitar o acesso e prejudicar a qualidade do serviço prestado à parcela mais vulnerável da clientela do INSS, que pode precisar de maior acolhimento e orientação para a adequada instrução de seus requerimentos.

As filas de espera para análise dos requerimentos de benefícios previdenciários no âmbito do RGPS já são históricas, sendo um fenômeno explicado por muitos fatores, como greves, carência de servidores, entre outras. O número de requerimentos de aposentadorias, pensões, auxílios da previdência social e do BPC saltou de cerca de 715 mil por mês, no início de 2018, para 988 mil mensais pouco mais de um ano depois. Ao mesmo tempo, aos poucos, houve a paulatina redução da força de trabalho do INSS. Tudo isso fez com que o atraso na avaliação de pedidos de aposentadorias e demais benefícios aumentasse. A fila chegou a cerca de 2,3 milhões de requerimentos no fim de 2019 (Otoboni, 2020).

Para piorar a situação, a pandemia da covid-19, ao implicar suspensão temporária da realização de perícias médicas, provocou aumento ainda maior das filas. Diversas tentativas de acabar com o estoque de requerimentos em atraso falharam nos últimos anos, mesmo que ao final de 2022 tenha havido uma redução significativa da fila.

2.4 Financiamento da previdência social

Os elementos apresentados até aqui já indicam que as últimas reformas previdenciárias têm privilegiado a alteração de parâmetros que definem o acesso aos benefícios previdenciários ou que são usados nos cálculos dos valores desses benefícios. Ou seja, tem-se buscado reduzir ou limitar o desequilíbrio das contas por meio da despesa. Em que pese a influência das recentes recessões e crises econômicas sobre a redução da arrecadação previdenciária ocorrida a partir de 2016, tem havido propostas de alteração no financiamento da previdência social embasadas no argumento da necessidade de se reduzir o custo da contratação de trabalhadores de baixos rendimentos e desincentivos à formalização do emprego.

As fontes de receita do RGPS são as contribuições dos trabalhadores, incidentes sobre suas remunerações ou salários de contribuição, e de seus empregadores, incidentes sobre as remunerações pagas a seus empregados assalariados ou contribuintes individuais a seu serviço. As folhas de salário das empresas são adicionalmente oneradas por contribuições sociais. Há ainda uma gama de receitas cumulativas,

22. Ansiliero e Paiva (2020) relatam que, no período 2015-2019, a força de trabalho do INSS reduziu-se em cerca de 30%.

por exemplo, a arrecadação de contribuições sobre a receita bruta de produtores rurais e agroindústrias, bem como de pequenos contribuintes, favorecidos por tributação simplificada e reduzida (Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples). Por fim, como o sistema atual é deficitário, ele também é financiado por receita proveniente do Tesouro Nacional, oriunda principalmente da cobrança da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Ao longo das décadas tem-se discutido, com maior ou menor intensidade, propostas de reestruturação e diversificação dessa base de financiamento, notadamente do RGPS, algumas das quais passam por debates mais amplos, que envolvem o desenho de reformas tributárias no país.

Hoje em dia, quase não se contesta a necessidade de reformar nosso sistema tributário para a dinamização do crescimento, isto é, reduzir a incidência de impostos que prejudicam a competitividade do setor produtivo, em especial impostos cumulativos. No que concerne à previdência social, há um grupo de analistas que defende a necessidade de se reduzir a tributação sobre a folha de salários (Appy *et al.*, 2022), que operaria, segundo seus argumentos, contra a arrecadação previdenciária de duas formas. Por um lado, ao encarecer o trabalho, a tributação sobre a folha de salários limitaria a competitividade da produção nacional e reduziria o crescimento que poderia gerar mais arrecadação; por outro lado, incentivaria arranjos informais ou não assalariados, reduzindo a arrecadação da previdência social.

Esse é um tema bastante controverso, considerando a literatura empírica sobre o tema e o fato de que houve uma evolução positiva do emprego formal no país ao longo de boa parte dos anos 2000, sem que tenha havido qualquer medida de desoneração da folha no período correspondente (Amitrano, 2013).

Souza, Cardoso e Domingues (2016), usando modelo de equilíbrio geral computável, encontraram efeitos positivos da desoneração da folha de pagamentos sobre o emprego de longo prazo. Efeitos positivos também foram encontrados por Freitas e Paes (2022), ao avaliarem, por meio da aplicação de método quase-experimental, o impacto da política de desoneração da folha de pagamentos sobre o volume de emprego de empresas aptas a participarem da mudança e atuantes em setores da economia beneficiados pela alteração. No entanto, Garcia *et al.* (2018), usando método semelhante, não encontraram evidências de ganho na geração de empregos formais decorrentes da desoneração da folha de salários.²³

Há outras características de nosso sistema tributário que prejudicariam a arrecadação previdenciária, a exemplo da ampliação de setores e faixas de faturamento

23. A política de desoneração implementada pela Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, foi caracterizada pela substituição dos 20% de contribuição patronal ao regime de previdência incidente sobre a folha de pagamentos por uma contribuição entre 1% a 2%, incidente sobre o faturamento das empresas.

para o Simples e o MEI, ocorrida nos últimos anos. Alguns analistas afirmam que essas ampliações podem estar gerando má alocação de recursos, ao desestimularem o crescimento das empresas, já que existe uma descontinuidade da tributação efetiva entre a última faixa do Simples/MEI e o regime de lucro presumido. Uma segunda característica deletéria seria o suposto estímulo à “pejotização”, isto é, à substituição de empregados por colaboradores pessoa jurídica, constituídos como MEI ou como empresa de micro ou pequeno porte sob o regime do Simples. O estímulo adviria do diferencial existente entre os encargos tributários associados à contratação de empregado *versus* de pessoa jurídica. Essa situação pode ter sido agravada após a aprovação da chamada *lei da terceirização*,²⁴ no começo de 2017 (Borges, 2022). Tal associação entre terceirização e *pejotização*, embora não seja direta, deve-se à percepção de fronteiras difusas separando a terceirização legítima da fraudulenta, alimentada pela desinformação ou distorção das regras que deveriam orientá-la.

2.5 Transparência e monitoramento da previdência social

Por fim, no que diz respeito à transparência e ao monitoramento dos regimes previdenciários públicos, o Ministério da Previdência Social (MPS) possui um sistema de indicadores, apurados com base em distintas fontes de dados e com diferentes periodicidades, que cobre os aspectos fundamentais de seu desempenho, como dimensão/escala (fluxo e estoque de benefícios, despesas), cobertura e sustentabilidade, entre outros temas. Mais recentemente, nos anos 2020 e 2021, tratando da equidade dos regimes previdenciários públicos, a então Secretaria de Previdência do Ministério da Economia iniciou o cálculo e a divulgação de indicadores de adequação e análise de equidade a partir do uso de microdados administrativos do RGPS e do RPPS da União, comprometendo-se com sua revisão periódica e, caso haja disponibilização de dados, com a futura incorporação de outros regimes no sistema de monitoramento.

3 AGENDA DE FUTURO E DESAFIOS

A agenda futura da política previdenciária brasileira consistirá em elevar a inclusão previdenciária, com sustentabilidade e justiça social. Nesse sentido, é fundamental não perder o foco do preceito constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial na previdência social. Em que pese a importância e a necessidade de se enfrentar a extrema desigualdade de renda existente no Brasil por meio da execução das mais variadas políticas públicas, no caso da previdência social, a existência de múltiplos

24. Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017. Antes dessa *lei da terceirização*, não havia uma legislação específica sobre o assunto, apenas uma súmula do Tribunal Superior do Trabalho (TST), um conjunto de decisões judiciais de referência para a terceirização. Esse conjunto de decisões determinava que apenas atividades-meio poderiam ser terceirizadas no Brasil, ou seja, atividades consideradas secundárias à atividade da empresa. A partir da promulgação da referida lei, praticamente qualquer atividade, exceto atividades de vigilância e transporte de valores, pode ser exercida por terceiros, independentemente se a atividade terceirizada é principal ou secundária.

objetivos implica que há *trade-off* na política previdenciária. Sendo assim, há o desafio central de elaborar e executar políticas que sejam progressivas e redistributivas, mas que não deixem de forma alguma de considerar a dimensão da sustentabilidade.

É importante que o monitoramento das políticas previdenciárias mantenha o foco na sustentabilidade e no equilíbrio financeiro e atuarial, e que haja um cuidado continuado na análise e na avaliação *ex ante* e *ex post* das proposições de alterações constitucionais e infraconstitucionais. Recomenda-se que, nos próximos anos, haja promoção de avaliações das diversas alterações efetuadas nas últimas décadas, de modo a embasar propostas para reverter ou redesenhar as medidas que, uma vez avaliadas, não atendam concomitantemente aos princípios de elevação da cobertura, promoção da equidade, com redução das desigualdades, e manutenção da sustentabilidade.

Especificamente, ao se implementar reformas e se instituir novos planos ou alterar os pré-existentes, considerando concomitantemente os objetivos de cobertura, distributivos e de sustentabilidade, surge o desafio de enfrentar grupos de interesse consolidados, cujos interesses vão de encontro aos objetivos de justiça social e sustentabilidade, mas que possuem forte sustentação política.

A seguir apresenta-se a proposta de agenda para a previdência social brasileira nos próximos anos, dividida em subitens.

- 1) Fortalecimento do sistema de monitoramento e avaliação.
- 2) Promoção e revisão de ações para inclusão previdenciária.
- 3) Revisão do financiamento da previdência social.
- 4) Implementação de ações promotoras da sustentabilidade da política previdenciária.
- 5) Melhoria do atendimento dos segurados.

3.1 Fortalecimento do sistema de monitoramento e avaliação

A existência de sistema de informações que inclua indicadores para o monitoramento e os estudos de avaliação é base para melhor informar e embasar as propostas e o debate público, facilitando o enfrentamento de grupos de interesses que defendam política ou plano que não atenda aos objetivos de justiça social e sustentabilidade. Nesse sentido, a primeira recomendação é consolidar e aprofundar as iniciativas de organização de bases de dados administrativas da previdência social e de cálculo e divulgação de indicadores de monitoramento da equidade e da sustentabilidade dos regimes previdenciários públicos e seus diferentes planos, bem como fomentar estudos de avaliação utilizando esses microdados.

A segunda recomendação é que sejam incorporados os SPSM e os RPPS de estados e municípios ao monitoramento e à avaliação da previdência social nas dimensões de sustentabilidade, adequação e equidade, como previsto entre as recomendações do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP, 2021). A proposta original de reforma da PEC nº 6/2019 incluía a alteração das regras de aposentadoria dos servidores públicos das esferas estadual e municipal, mas esses grupos foram excluídos do texto final da reforma. Tal exclusão acarretou uma diferença nas regras previdenciárias dos diferentes entes federativos não justificável, com implicações deletérias na sustentabilidade e na equidade da previdência brasileira (Schettini, Costanzi e Vizioli, 2021)

Essas recomendações imporão alguns desafios à gestão. Um desses desafios é a necessidade de enfrentar grupos de interesse contrários a essa expansão do sistema de monitoramento e avaliação, pois a análise conjunta de todos os regimes previdenciários públicos explicitará as diferenças de tratamento e permitirá que sejam conhecidos e divulgados à sociedade iniquidades geradas pelas regras atuais. Esse processo fomentará o estímulo de reformas dos RGPS estaduais e municipais, de modo a consolidar e tornar mais uniformes os ajustes introduzidos pela EC nº 103/2019.

Outro desafio será, nos processos de monitoramento e de avaliação das políticas previdenciárias, considerar as análises de três aspectos conjuntamente: i) cobertura; ii) sustentabilidade; e iii) adequação e equidade das políticas em seu conjunto e dos planos isoladamente. Isso é fundamental para a garantia de um sistema previdenciário capaz de pagar, continuamente, benefícios adequados de forma a atingir a justiça social.

3.2 Promoção e revisão de ações para inclusão previdenciária

A formalização de empreendimentos e de vínculos empregatícios e a expansão da cobertura social ainda são desafios bastante presentes nos países em desenvolvimento, ainda mais em um contexto de surgimento de novos arranjos de produção e trabalho, que tem exigido a adaptação dos sistemas tributários e previdenciários. Nesse cenário, planos previdenciários e/ou tributários simplificados e subsidiados (monotributos, MEI etc.) ganham espaço no debate, com foco em trabalhadores: por conta própria; em regimes de tempo parcial e intermitentes; e outros ocupados em relações trabalhistas legalmente mal definidas (CMAP, 2022).

Recomenda-se atenção especial ao desenho e à promoção de ações de inclusão previdenciária. A cobertura previdenciária costuma evoluir positivamente quando há expansão econômica. Foi assim no país entre 2003 e 2014, quando houve elevação da taxa de cobertura, com maior contribuição do emprego formal. Assim, um desafio importante para a inclusão previdenciária é a obtenção de crescimento

sustentado da economia e que este seja inclusivo. Um crescimento inclusivo com menor desigualdade pode ser mais auspicioso em termos de inclusão previdenciária, uma vez que a contribuição previdenciária tende a ser menos frequente conforme diminui o rendimento familiar *per capita*.

Estudos indicam que a instituição do PSPS e do MEI – este último desenhado com o duplo objetivo de expandir a cobertura previdenciária entre autônomos, aí incluídos os empregadores com um único empregado a seu serviço, e fomentar a regularização de microempreendimentos informais não contemplados adequadamente pelo regramento então previsto no Simples Nacional – foi relativamente bem-sucedida, tanto em elevar a cobertura previdenciária quanto em gerar a regularização de empreendimentos. No entanto, a literatura também mostra que esses planos de contribuição são subsidiados (CMAP, 2022).

Sendo assim, e sob a ótica da melhora do aspecto distributivo do sistema previdenciário como um todo, recomenda-se limitar o acesso a esses planos sub-financiados a quem realmente não possui capacidade de contribuir pelos planos atuarialmente equilibrados. Haverá um grande desafio nesse caminho, uma vez que existem iniciativas no sentido contrário, por exemplo, de expandir os empreendimentos alcançados pela política do MEI. O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 108/2021, em tramitação na Câmara dos Deputados, propõe a elevação nominal em mais 60,5% do teto de faturamento para enquadramento no MEI, de modo a atingir R\$ 130 mil anuais (média mensal de R\$ 10.833,33), valor correspondente à renda de um adulto entre os 4% mais ricos do Brasil (CMAP, 2022). Além disso, em razão dos elevados níveis de informalidade nas relações de trabalho e nos empreendimentos ativos no país, os registros administrativos existentes no país tendem a ser insuficientes para a adequada identificação da capacidade contributiva dos indivíduos.

Para auxiliar no esforço de inclusão previdenciária e de elevação da cobertura, recomenda-se o fortalecimento do poder fiscalizatório do aparato estatal, com iniciativas que busquem avançar na integração de bases de dados e informações oriundas de diferentes órgãos das distintas esferas de governo. Em relação à fiscalização, a expansão de atividades produtivas desvinculadas de uma sede física introduz complexidade e grande desafio para o poder público, não apenas para a Receita Federal do Brasil, mas também para auditores fiscais do Trabalho, responsáveis pela inspeção do respeito aos direitos dos trabalhadores, inclusive em matéria de saúde e segurança no trabalho e na determinação das reais relações trabalhistas estabelecidas. A título de exemplo, quase a metade dos empreendedores individuais filiados ao MEI declararam exercer suas atividades de porta a porta, em postos móveis ou como ambulantes (23,3%); por meio de máquinas automáticas (1,2%); pela internet (16,1%); pelos correios (3,1%); ou por meio de televentas (5,3%),

segundo o CMAP (2022). Este quadro dificulta não apenas a fiscalização, em seus aspectos tributários, mas, em muitos casos, pode até mesmo inviabilizar a atuação dos fiscais. Assim, será necessário buscar formas de fiscalização mais efetivas, mesmo à distância. Nesse sentido, o uso de bases administrativas de distintos órgãos, inclusive de distintas esferas de governo, precisa ser viabilizado para aumentar o poder fiscalizador do aparato estatal.

Outra recomendação é propor e conduzir ações com o objetivo de promover a educação previdenciária e expandir a informação e o entendimento sobre as regras dos diferentes planos previdenciários e as Taxas Internas de Retorno (TIRs)²⁵ dos benefícios previdenciários. Afinal, estudos que estimaram a TIR para aposentadorias do RGPS indicam elevado retorno médio da contribuição previdenciária. Recomendam-se ações de educação previdenciária para estudantes da educação básica e a ampla divulgação das taxas de retorno e dos benefícios e serviços oferecidos pelos planos do RGPS para todo o universo de trabalhadores.

Por fim, é importante frisar que não apenas a equidade vertical deve ser objetivo da política previdenciária, mas também a equidade horizontal deve ser buscada. Será importante, ao estudar e propor revisão ou eventuais ajustes nos planos subfinanciados, considerar a existência de iniquidades horizontais, caracterizadas por alíquotas e montantes de contribuições previdenciárias bastantes distintos para segurados que desempenham atividades semelhantes e, portanto, com provável similitude em termos de capacidade contributiva, mas com formas de filiação ao RGPS e figuras jurídicas distintas. A promoção da equidade impõe também a necessidade de calibração dessas alíquotas e de limites de enquadramento em alguns regimes tributários.

3.3 Revisão do financiamento da previdência social

Rever o financiamento da previdência social nos próximos anos se faz necessário por três motivos, resumidamente: contribuir para o restabelecimento da sustentabilidade dos planos previdenciários; auxiliar a promoção da inclusão previdenciária; e reduzir a iniquidade horizontal na contribuição e tributação relacionada ao financiamento da previdência social.

Nas décadas mais recentes, dado o cenário mais preocupante determinado pelo patamar e pelo ritmo de expansão da despesa previdenciária, o financiamento da previdência social não tem recebido tanta atenção por parte de gestores e

25. A TIR é a taxa de desconto que iguala a zero o valor presente líquido do fluxo de caixa formado pelas contribuições e benefícios esperados para cada trabalhador (Afonso, 2016). Para cada indivíduo i , a TIR representa a taxa de juros que equaliza, de um lado, o valor presente das contribuições estimadas (C_{it}) desde a primeira contribuição (t_1) até a data de início dos benefícios (t_{DIB}), e, do outro, o valor presente dos benefícios de aposentadoria (B_{it}) desde essa mesma data até o fim do fluxo estimado para cada indivíduo (t_{fim}), conforme a seguinte equação: $\sum_{t=t_1}^{t_{DIB}} \left(\frac{C_{it}}{(1+\rho)^t} \right) = \sum_{t=t_{DIB}}^{t_{fim}} \left(\frac{B_{it}}{(1+\rho)^t} \right)$, de acordo com Colombo *et al.* (2021).

pesquisadores. Mas a necessidade de promover a competitividade nacional por meio de um sistema tributário mais eficiente e as consequentes discussões de propostas de reforma tributária trazem a reboque a discussão sobre a reformulação do financiamento das despesas previdenciárias.

Um dos grandes desafios desse tema é como equacionar a necessidade de cobrir os custos dos benefícios previdenciários e a constante pressão contra as (alegradamente) elevadas contribuições sobre salários, principais fontes de financiamento da previdência social. Essas contribuições, ao criarem uma cunha entre o custo do trabalhador para a empresa e o salário recebido pelos trabalhadores, podem, supostamente, estimular a informalidade e formas alternativas de vínculos entre empreendimentos e trabalhadores, tais como o fenômeno da “pejotização” – que se torna problema quando atua no sentido de disfarçar relações de emprego –, e o trabalho sem registro. A pejotização, utilizada para disfarçar relações de emprego e o uso de trabalho informal, impacta negativamente a base das contribuições previdenciárias e os demais tributos sobre a folha de pagamentos, além de estabelecer um tratamento desigual a indivíduos com capacidade contributiva semelhante. Somem-se a isso os novos arranjos no mercado de trabalho – como a atividade por meio de plataformas digitais –, que introduzem maior complexidade nesse cenário e exigirão cuidadosa análise e proposição de novas formas de financiamento da previdência social dos trabalhadores, além das tradicionais, muito baseadas no recolhimento de contribuições do trabalhador e do empregador, sob responsabilidade deste último.

Será necessário propor reforma no financiamento da previdência social que busque reduzir os *deficit* e, ao mesmo tempo, promova maior proteção contra choques variados e uma distribuição socialmente mais justa dessa carga contributiva, assegurando a equidade e a redução da desigualdade de renda. Especial atenção deverá ser direcionada à readequação de planos subfinanciados e sua focalização. Em que pese o fato de Soares e Bloch (2020) terem concluído que o financiamento da previdência é levemente progressivo, uma vez que o coeficiente de concentração da carga tributária que a financia estimado pelos autores é superior aos coeficientes de Gini e de concentração dos benefícios previdenciários, há bastante espaço para melhorar sua contribuição para a redução da desigualdade, já que na maioria dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) essa contribuição é muito superior (Wang, Caminada e Goudswaard, 2012).²⁶

Uma dificuldade atual no que se refere à gestão das políticas previdenciárias diz respeito à separação, no âmbito do Poder Executivo federal, entre a unidade responsável pelas ações relativas ao desenho e à administração das políticas de

26. Vale lembrar que a última reforma da previdência introduziu alíquotas de contribuição progressivas, o que agiu no sentido de contribuir para melhorar a progressividade do financiamento da previdência. Um resultado interessante será avaliar o efeito dessa alteração na arrecadação previdenciária e no coeficiente de concentração do financiamento do sistema.

concessão e pagamento de benefícios, o Ministério da Previdência Social, e a unidade responsável pela arrecadação das contribuições previdenciárias, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda. Com o atual desenho institucional, a área responsável pelo monitoramento e pela avaliação das políticas previdenciárias não possui acesso pormenorizado a informações sobre a arrecadação previdenciária, tornando mais árduo o trabalho de avaliação das reformas previdenciárias e trabalhistas colocadas em prática recentemente e de investigação sobre o impacto e a sustentabilidade das políticas.

A recente reconfiguração organizacional das estruturas que cuidam da previdência social, levada a cabo pela nova gestão do Executivo federal, implicou a transferência da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) para o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e pode tornar a gestão das políticas previdenciárias mais complexa caso o acesso aos registros administrativos da previdência social se torne mais moroso e custoso.

3.4 Implementação de ações promotoras da sustentabilidade da política previdenciária

No que diz respeito à sustentabilidade da política previdenciária, além da necessária revisão da estrutura de financiamento da previdência social brasileira, tratada na subseção 3.3, recomenda-se introduzir mecanismos de ajustamento automático à demografia, mais especificamente, de ajustes automáticos das regras de acesso à evolução da expectativa de sobrevida em idades avançadas, que poderá permitir a distribuição de renda e promover a equidade.

Com a EC nº 103/2019, as diferenças entre trabalhadores rurais e urbanos se ampliaram e foi mantida a diferença de idade de aposentadoria entre homens e mulheres da clientela rural do RGPS. É necessário estudar os efeitos sobre a equidade do sistema decorrentes dessa ampliação. Dependendo do resultado da análise, uma recomendação será rever as idades mínimas de aposentadoria rural, bem como os diferenciais de gênero no âmbito de cada clientela.

Para garantir a sustentabilidade da previdência social, é necessário analisar cada plano de aposentadoria separadamente e em seu conjunto. Nesse sentido, um desafio é gerar e considerar as evidências sobre resposta dos trabalhadores e segurados às regras e aos planos disponíveis, bem como às mudanças impostas pelas reformas previdenciárias (realizada em 2019) e trabalhista (aprovada em 2017). No que se refere à proteção previdenciária, recomenda-se a realização de estudos sobre a real desproteção previdenciária e sobre os comportamentos e as reações dos trabalhadores de diferentes coortes às regras dos regimes de previdência social para melhor informar propostas de aperfeiçoamento do desenho das políticas públicas, de modo a reduzir as desigualdades na sociedade brasileira. Essa investigação se tornou

mais importante após as diversas mudanças legais recentes. No campo trabalhista, recomenda-se estudar em profundidade os efeitos da introdução do trabalho intermitente e da autorização de terceirização de atividades de empreendimentos sobre a cobertura previdenciária e também sobre a desigualdade.

3.5 Proposição e implementação de ações que promovam a melhoria do atendimento e a redução de filas do INSS

Para a adequada inclusão previdenciária da população brasileira no momento em que necessita do suporte das políticas previdenciárias e a promoção da equidade, é preciso que o cidadão, com destaque para o indivíduo cujo acesso a tecnologias de informação e comunicação é precário, seja atendido com celeridade e eficácia. A digitalização e informatização dos procedimentos junto ao INSS são importantes medidas para aprimorar o atendimento, com modernização e agilização dos processos, mas, considerando a elevada desigualdade de acesso às novas tecnologias entre os cidadãos, ainda é necessário dar atenção especial ao atendimento da população mais carente de recursos.

O desafio para a digitalização dos serviços do INSS é enorme, dependendo do alargamento do acesso da população, e dos idosos de baixa renda em especial, à internet. Afinal, de acordo com a pesquisa *TIC Domicílios 2021*, as famílias de baixa renda menos frequentemente possuem computador no domicílio e mais frequentemente acessam exclusivamente a internet por meio de banda larga móvel a partir de planos pré-pagos. Ademais, entre a população idosa, principal público da previdência social, apenas 48% eram usuários de internet e 50% desses declararam ter utilizado governo eletrônico nos doze meses anteriores à pesquisa.²⁷ Em suma, Melchiori (2020) indica que quanto menor a renda familiar, menor a escolaridade e maior a idade, menor tem sido o uso de serviços de governo eletrônico.

Nesse sentido, em que pese os efeitos positivos da digitalização para facilitar o acesso de parte considerável dos segurados, mitigando problemas relacionados à escassez de servidores e melhorando o controle e a segurança das ações administrativas, recomenda-se avaliação dos efeitos das recentes medidas relacionadas à digitalização dos procedimentos de requerimento e demandas dos segurados junto ao INSS, em particular, em relação aos segurados sem ou com limitado acesso às ferramentas digitais. Será necessário encontrar formas de promover o acesso digital da população mais carente e de reforçar o atendimento presencial nos locais em que o acesso digital for menos viável.

Importante lembrar também que, nos últimos anos, o exercício do direito dos segurados do RGPS a benefícios tem sido muitas vezes postergado devido à existência de filas consideráveis para análise dos requerimentos por parte do INSS.

27. Pesquisa *TIC Domicílios 2021: lançamento dos resultados*. Disponível em: <<https://bit.ly/3KcCxJh>>.

Recompor o quadro de servidores, avaliar os procedimentos atuais e eventualmente redesenhá-los para torná-los mais céleres e eficientes são medidas que parecem necessárias para eliminar a fila e permitir o acesso por parte dos segurados e cidadãos aos benefícios a que têm direito.²⁸

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um país marcado por profunda desigualdade de oportunidades, de rendimentos e de riqueza, como o Brasil, além de cumprir sua principal função de fornecer um seguro contra a incapacidade laboral dos cidadãos, a previdência social provida por meio de sistema público de repartição é chamada a cumprir importante papel redistributivo. Entretanto, de acordo com a literatura empírica, as rendas oriundas dos regimes previdenciários públicos no Brasil reproduzem a desigualdade. Mesmo que as aposentadorias do RGPS sejam progressivas e que, ao longo do tempo, as transferências previdenciárias tenham se tornado um pouco mais redistributivas, a literatura indica que a previdência como um todo é regressiva ou, no mínimo, não redistributiva. Assim, é preciso buscar aprimorar as políticas previdenciárias para promover a justiça distributiva.

Com vistas a esse objetivo central, esse texto apresentou proposta de agenda futura para a política previdenciária brasileira. Tal proposta baseia-se na busca pela elevação da inclusão previdenciária com justiça social, sem perder o foco no preceito constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial da previdência, princípios norteadores da ação no campo das políticas previdenciárias.

Em relação a iniciativas que buscaram elevar a cobertura previdenciária, o texto defendeu a necessidade de, sob a ótica da melhora do aspecto distributivo do sistema previdenciário como um todo, limitar o acesso a planos subfinanciados a quem realmente não possui capacidade de contribuir pelos planos atuarialmente equilibrados. Para evitar repetir experiências do passado, as quais violaram o princípio da justiça distributiva, é desejável aprimorar e fortalecer o sistema de monitoramento e avaliação para estudar os efeitos, sob as óticas da equidade e da sustentabilidade, das reformas trabalhistas e previdenciária recentes, bem como das interações entre as políticas previdenciárias e as novas formas de inserção no mundo do trabalho. Tais estudos permitirão agregar conhecimentos imprescindíveis para o processo de definição das medidas necessárias para a promoção e/ou a revisão de ações de inclusão previdenciária.

Em que pese a aprovação da reforma previdenciária de 2019, que trouxe alterações no lado da despesa, logrando atenuar os *deficit* projetados, propõe-se a introdução de ações promotoras da sustentabilidade da política previdenciária,

28. Após a elaboração da primeira versão deste texto, foi realizado concurso em novembro de 2022 para preenchimento de 1 mil vagas de técnico do seguro social, carreira do INSS.

tais como ajustes automáticos de regras de acesso à evolução da expectativa de sobrevivência em idades avançadas, o que poderá, inclusive, promover a equidade e a distribuição de renda. Por fim, dado o amadurecimento das discussões acerca da reforma tributária na sociedade brasileira, parece ter chegado o momento de se discutir e propor a revisão do financiamento da previdência social. A próxima gestão precisará consultar a sociedade e estudar cuidadosamente as propostas em discussão, tendo em vista os supracitados princípios norteadores, inclusão, equidade e equilíbrio financeiro e atuarial.

Além da agenda proposta, este texto discutiu os desafios a sua implementação, com destaque para os pontos a seguir.

- 1) A importância da ocorrência de crescimento econômico sustentado e mais inclusivo.
- 2) A necessidade de se lidar e convencer grupos de interesses bem organizados e que possuam forte sustentação política, cujos interesses possam ser contrários aos objetivos de justiça social e sustentabilidade financeira e atuarial.
- 3) Considerar, nos processos de monitoramento e de avaliação das políticas previdenciárias, as análises conjuntas de cobertura, sustentabilidade, e adequação e equidade, tanto das políticas em seu conjunto como de cada plano previdenciário isoladamente.
- 4) Fortalecimento do poder fiscalizatório do aparato estatal em ambiente mais complexo, tendo em vista a crescente digitalização e atomização das relações econômicas.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, L. E. Progressividade e aspectos distributivos na previdência social: uma análise com o emprego dos microdados dos registros administrativos do RGPS. **Revista Brasileira de Economia**, v. 70, n. 1, p. 3-30, 2016.
- AMITRANO, C. Elasticidade emprego-produto no Brasil. **Carta de Conjuntura**, Rio de Janeiro, n. 21, p. 93-103, dez. 2013.
- ANSILIERO, G.; PAIVA, L. H. Previdência social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 27, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/40rYObW>>. Acesso em: 9 set. 2022.
- ANSILIERO, G.; PAIVA, L. H. Previdência social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 28, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/40H6Ixy>>. Acesso em: 9 set. 2022.

APPY, B. *et al.* **Contribuições para um governo democrático e progressista.** São Paulo: SBDP, ago. 2022.

BARR, N. (Ed.). **Economics of the Welfare State.** Oxford: Oxford University Press, 2012.

BARR, N.; DIAMOND, P. The economics of pensions. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 22, n. 1, 1, p. 15-39, 2006.

BARRETO, A.; PINHEIRO, M. **BPC em disputa:** como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício. Brasília: Ipea, out. 2021. (Texto para Discussão, n. 2703).

BORGES, B. Impactos macroeconômicos de reformas tributárias. *In:* PIRES, M. (Org.). **Progressividade tributária e crescimento econômico.** Rio de Janeiro: FGV/IBRE, 2022. p. 101-115. Disponível em: <<https://bit.ly/40DveQ5>>. Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Evolução da proteção previdenciária no Brasil 2016-2019. **Informe de Previdência Social**, v. 33, n. 3, p. 4-28, mar. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/40JtuoL>>. Acesso em: 23 jan. 2023.

CMAP – CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Relatório de recomendações:** benefícios previdenciários urbanos. Brasília: CMAP, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3lJntcE>>. Acesso em: 27 jul. 2022.

CMAP – CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Relatório de avaliação:** microempreendedor individual (MEI). Brasília: CMAP, 2022.

COLOMBO, D. G. e *et al.* Análise da equidade no RGPS por meio da Taxa Interna de Retorno. *In:* BRASIL. **Adequação e equidade na política previdenciária:** indicadores para o Brasil. Brasília: MTP, 2021. p. 185-210. Disponível em: <<https://bit.ly/3Zm29rp>>.

FREITAS, C. E. de; PAES, N. Impactos da desoneração da folha de pagamentos sobre o emprego formal e a competitividade industrial: Uma aproximação pelo método de *difference in differences* com *propensity score matching*. **Estudos Econômicos**, v. 52, n. 2, p. 281-316, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3MG3Rkn>>. Acesso em: 11 abr. 2023.

GARCIA, F.; SACHSIDA, A.; CARVALHO, A. X. Y. de. **Impacto da desoneração da folha de pagamentos sobre o emprego:** novas evidências. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão n. 2357).

GOTO, F.; PIRES, M. A proposta de reforma do imposto de renda: diagnóstico e análise. *In*: PIRES, M. (Org.). **Progressividade tributária e crescimento econômico**. Rio de Janeiro: FGV/Ibre, 2022. p. 139-137. Disponível em: <<https://bit.ly/40DveQ5>>. Acesso em: 15 set. 2022.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela PNAD/IBGE**. Brasília: Ipea, out. 2013. (Comunicados do Ipea, n. 159).

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F. Previdências dos trabalhadores dos setores público e privado e desigualdade no Brasil. **Economia Aplicada**, v. 18, n. 4, p. 603-623, dez. 2014.

MELCHIORI, C. Digitalização da proteção social: o desafio da inclusão. *In*: NIC. BR – NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR (Ed.). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros: TIC domicílios 2019**. São Paulo: CGI.br, 2020. p. 133-147.

OTOBONI, J. Entenda o motivo das filas para a concessão de benefícios do INSS. **CNN Brasil**, 14 mar. 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/3FVSYHu>>.

RANGEL, L. A. **A criação da previdência complementar dos servidores públicos e a instituição de um teto para os valores dos benefícios**: implicações na distribuição de renda e na taxa de reposição das aposentadorias. 2013. 235 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

SCHETTINI, B.; COSTANZI, R.; VIZIOLLI, T. Política previdenciária no Brasil: evolução recente e a importância do monitoramento e da avaliação a partir de dados administrativos. *In*: BRASIL. **Adequação e equidade na política previdenciária: indicadores para o Brasil**. Brasília: MTP, 2021. p. 45-66. Disponível em: <<https://bit.ly/3Zm29rp>>. Acesso em: 11 maio 2022.

SCHETTINI, B.; VIZIOLLI, T. Previdência dos militares brasileiros. *In*: MENDES, M. (Org.). **Para não esquecer: políticas públicas que empobrecem o Brasil**. Rio de Janeiro: Autografia, 2022.

SILVA FILHO, G. A. da *et al.* Análise da equidade no RGPS por meio da Taxa de Reposição. *In*: BRASIL. **Adequação e equidade na política previdenciária: indicadores para o Brasil**. Brasília: MTP, 2021. p. 153-184. Disponível em: <<https://bit.ly/3Zm29rp>>. Acesso em: 11 maio 2022.

SILVEIRA, F. G. *et al.* **Impactos redistributivos das transferências públicas monetárias e da tributação direta**: evidências com a POF 2017-2018. Brasília: Ipea, ago. 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 89).

SOARES, S.; BLOCH, C. **Impactos distributivos do financiamento dos regimes previdenciários no Brasil**. Brasília: Ipea, jan. 2020. (Texto para Discussão, n. 2536).

SOUZA, K. B.; CARDOSO, D. F.; DOMINGUES, E. P. Medidas recentes de desoneração tributária no Brasil: uma análise de equilíbrio geral computável. **Revista Brasileira de Economia**, v. 70, n. 1, p. 99-125, jan.-mar. 2016.

VAZ, F. M.; ANSILIERO, G. Previdência Social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 29, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3nq1OH9>>.

WANG, C.; CAMINADA, K.; GOUDSWAARD, K. The redistributive effect of social transfer programmes and taxes: a decomposition across countries. **International Social Security Review**, v. 65, n. 3, p. 27-48, July-Sept. 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

PALLARES-MIRALLES, M.; ROMERO, C.; WHITEHOUSE, E. **International patterns of pension provision II: a worldwide overview of facts and figures**. Washington: World Bank, June 2012. (Social Protection & Labor Discussion Paper, n. 1211). Disponível em: <<https://bit.ly/3lNvayG>>.

SOUZA, P.; VAZ, F.; PAIVA, L. **Efeitos distributivos da reforma da previdência**. Brasília: Ipea, out. 2018. (Texto para Discussão, n. 2424).

