

CONSIDERAÇÕES COMPLEMENTARES SOBRE O FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: ESTIMATIVAS DE ALÍQUOTAS NECESSÁRIAS E IMPACTOS DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL (MEI)

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); doutor em economia pela Universidad Autónoma de Madrid (UAM); e mestre em economia pelo Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (IPE/USP).

Graziela Ansiliero

Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Disoc/Ipea; e mestra em avaliação de políticas públicas pela Universidad Complutense de Madrid (UCM).

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td3001-port>

Este estudo buscou, em primeiro lugar, estimar as alíquotas necessárias ao financiamento da previdência social, tanto pela ótica do custeio corrente e integral da despesa do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto do ponto de vista do equilíbrio atuarial, ou seja, as alíquotas que permitiriam equilibrar os valores presentes do fluxo de contribuições e do fluxo esperado de pagamentos de benefícios. Em que pesem as diferenças entre as estimativas apresentadas, que variam conforme a metodologia e os parâmetros utilizados, há relativa convergência com a literatura especializada, no sentido de que o custeio da previdência no Brasil exige alíquotas de contribuição elevadas, tanto do ponto de vista do custeio corrente da despesa quanto pela ótica intertemporal ou atuarial. E, obviamente, seriam ainda mais elevadas se fosse incorporado à despesa o gasto com as aposentadorias não contributivas – Benefício de Prestação Contínua previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (BPC/Loas).

Pela ótica do custeio financeiro corrente (fluxo de caixa), com base em dados de registros administrativos do RGPS e nas massas de remuneração dos segurados e de despesa total

com o pagamento de benefícios do regime, a alíquota média necessária ao custeio integral variou de 30,6% a 41,5%, entre 2009 e 2022, com média simples no período de 35,7%. Análise análoga, elaborada em dois cenários a partir dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual (PNAD Contínua Anual) de 2022 (quinta visita), resultou também em alíquotas elevadas. No primeiro cenário, que considera a massa de aposentadorias e pensões por morte pagas e a massa de rendimentos habituais do trabalho dos ocupados contribuintes, a alíquota necessária para o custeio integral foi estimada em 30,4%; no segundo, diferenciado apenas pela utilização da massa de rendimentos habituais do trabalho de todos os ocupados, a alíquota foi estimada em 24,2%. Em outras palavras, mesmo com a inclusão integral do setor informal, hipótese pouco realista, as alíquotas necessárias ainda seriam elevadas.

A análise intertemporal, que busca equilibrar os fluxos esperados, a valor presente, das contribuições e das despesas com benefícios, também resulta em alíquotas elevadas, em que pese uma variabilidade dependente do tempo de contribuição, da taxa de juros utilizada e das hipóteses

SUMEX

sobre a expectativa de vida e sobre a idade de aposentadoria e entrada no mercado de trabalho. Com uma densidade contributiva de 100%, hipotética e improvável, e juros de 3% ao ano (a.a.), as estimativas variam de 16% a 26%; quando se trabalha com uma densidade contributiva de 50%, mais plausível, as alíquotas variam de 32% a 53%. Dado que uma densidade contributiva de 100% é pouco comum, em especial no RGPS, o resultado mais provável se aproximaria mais da última simulação. Foi feita a simplificação de contribuição e benefício de salário mínimo, mas sem considerar os impactos dos ganhos reais de uma política de valorização, que tendem a elevar ainda mais a alíquota que gera equilíbrio atuarial.

Discutiu-se também a crescente insuficiência das tradicionais fontes de custeio do RGPS e da seguridade social. Em 2000, a receita do RGPS cobriu 84,7% da despesa total;¹ em 2023, a arrecadação do referido regime foi suficiente para custear apenas 65,9% do dispêndio.² A receita do RGPS em 2023 está estimada em 5,5% do produto interno bruto (PIB), mesmo patamar observado em 2009, enquanto a despesa cresceu de 6,7% (2009) para 8,3% do PIB (2023). Indo além do RGPS, um exercício simples, que agrega as principais receitas e despesas da seguridade social, revela que a arrecadação do sistema é cada vez mais insuficiente para o seu custeio. Enquanto, em 2008, as receitas da seguridade social representaram 111,8% da despesa total, em 2023, essa proporção já havia caído para 73,7%.

Tópico específico abordou ainda a evolução do microempreendedor individual (MEI) e as implicações de sua expansão para o financiamento do RGPS. A expansão do quantitativo de segurados filiados na condição de MEIs traz riscos ao equilíbrio financeiro e atuarial do RGPS por seu nível de subsídios aproximá-lo de um mecanismo

de proteção não contributiva e por seu desenho incentivar a transição originada de outras categorias de segurados, com capacidade contributiva para cotizar com base em alíquotas previdenciárias superiores à alíquota simbólica atribuída ao MEI (5% do salário mínimo vigente). Daí resultam dois outros problemas associados à intervenção, a saber: a alegada má focalização, que permite a concentração de filiados situados nos estratos médio-superiores da distribuição de renda brasileira; e seu efeito aparentemente limitado sobre a cobertura previdenciária. Isso apesar de uma expansão muito forte do MEI e de sua participação no total de contribuintes do RGPS, em face de um crescimento bastante modesto entre as demais categorias de segurados, inclusive a de empregados formais.

Finalmente, vale lembrar que o debate acerca dos desafios e estratégias para fomentar o financiamento sustentável da previdência e da seguridade social deve ocupar um espaço importante nas negociações e discussões necessárias para a futura regulamentação da reforma tributária, promulgada em 2023. Também é importante acompanhar os efeitos da reforma trabalhista, aprovada em 2017, bem como os desdobramentos impulsionados por transformações no mundo do trabalho nos níveis de proteção trabalhista e previdenciária. Cabe debater ainda os impactos dessas transformações sobre o financiamento da previdência social, inclusive em razão de sua eventual associação com a expansão do MEI no país, estimulada pelo incremento do trabalho por meio de plataformas digitais e outros arranjos trabalhistas novos e/ou atípicos, que são caracterizados, especificamente, pela informalidade trabalhista, pela baixa cobertura previdenciária e pela maior importância relativa de trabalhadores alegadamente atuando (voluntária e/ou involuntariamente) como autônomos.

1. Em 2000, em valores nominais, a receita e a despesa do RGPS foram, respectivamente, de R\$ 55,7 bilhões e de R\$ 65,8 bilhões.

2. Em 2023, em valores nominais, a receita e a despesa do RGPS foram, respectivamente, de R\$ 593 bilhões e de R\$ 899 bilhões.