TEXTO PARA DISCUSSÃO

2546

ANÁLISE DESCRITIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA DOS TRABALHADORES AUTÔNOMOS: O PLANO SIMPLIFICADO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E O MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL

Graziela Ansiliero
Rogério Nagamine Costanzi
Alexandre Zioli Fernandes

ipea

2546
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Rio de Janeiro, março de 2020

ANÁLISE DESCRITIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA DOS TRABALHADORES AUTÔNOMOS: O PLANO SIMPLIFICADO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E O MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL

Graziela Ansiliero[1]
Rogério Nagamine Costanzi[2]
Alexandre Zioli Fernandes[3]

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.
2. EPPGG em exercício no Ministério da Economia.
3. EPPGG em exercício no Ministério da Economia; e professor na Faculdade de Tecnologia e Ciências Sociais Aplicadas do Centro Universitário de Brasília (FATECS/UniCEUB).

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Mylena Fiori

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2020

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: H51; H77; I18.

SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO 7

2 O TRABALHADOR AUTÔNOMO NO ÂMBITO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: ENQUADRAMENTO E EVOLUÇÃO RECENTE NA NORMATIVA DO RGPS 8

3 COBERTURA PREVIDENCIÁRIA DA POPULAÇÃO OCUPADA BRASILEIRA 15

4 RESULTADOS: INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA 26

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....106

REFERÊNCIAS 113

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....114

APÊNDICE 116

SINOPSE

Entre 2006 e 2009, o governo federal instituiu ações diversas voltadas à inclusão de trabalhadores autônomos no Regime Geral de Previdência Social (RGPS). As medidas implantadas e aqui analisadas consistiram: *i)* na instituição do Plano Simplificado de Previdência Social (PSPS), em 2006, com efeitos em 2007; e *ii)* na criação, em 2008, com efeitos em 2009, da figura do microempreendedor individual (MEI). Este trabalho teve como objetivo apresentar análises descritivas acerca da atratividade do PSPS e do MEI entre os chamados trabalhadores por conta própria, inclusive aqueles anteriormente já filiados ao RGPS. A proposta deste estudo foi contribuir para o entendimento dos caminhos e limites para a expansão da proteção previdenciária pela via contributiva direta (ainda que marcada por forte viés semicontributivo). Para tanto, valeu-se aqui de análises descritivas inéditas de registros administrativos do RGPS – microdados do histórico contributivo individualizado e desidentificado dos contribuintes individuais (CIs) ativos entre 2005 e 2014; dados agregados do *Anuário Estatístico de Previdência Social* (AEPS), de 1997 a 2017; e microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para um horizonte temporal relativamente compatível (1992-2015). Os resultados positivos são os indícios de inclusão de trabalhadores; de migração de CIs com menores rendimentos para planos subsidiados, melhorando a distributividade do sistema; de alternativa para a proteção previdenciária em um contexto de crise econômica e queda do emprego formal; e, finalmente, de aumento da densidade contributiva. Os pontos negativos são as aparentes dificuldades para a focalização do MEI e a migração ainda modesta, mas possivelmente indesejada (se involuntária), oriunda de categorias estruturadas (no PSPS, do emprego doméstico formal; no MEI, do mercado de trabalho formal não doméstico), com algum risco de agravamento da precarização laboral pós-consolidação da reforma trabalhista recente.

Palavras-chave: Previdência Social; cobertura; trabalhadores autônomos; MEI.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil, no período entre 2003 e 2014, experimentou uma melhora significativa nos principais indicadores laborais e previdenciários, consubstanciada na expansão do emprego formal e no aumento do grau de proteção previdenciária da população ocupada. Houve, inclusive, a expansão da proporção de contribuintes entre os trabalhadores ditos independentes (trabalhadores por conta própria e empregadores) e os empregados informais (aqui tomados como os empregados e empregados domésticos sem vínculo registrado em carteira de trabalho).

Mesmo diante de indicadores positivos, uma parcela significativa da população ocupada se encontra excluída do sistema previdenciário. Os trabalhadores ocupados desprotegidos são segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) que se encontram excluídos da proteção oferecida pela Previdência Social. Nesse grupo, destacam-se os trabalhadores autônomos, denominados, no RGPS, de contribuintes individuais (CIs), que foram alvo de três importantes medidas de inclusão previdenciária nos últimos quinze anos.

Essas ações partem do diagnóstico de que a desproteção, nesse grupo, deve-se fundamentalmente à falta de capacidade econômica para contribuir individualmente para o sistema. As medidas mencionadas consistem: *i)* em 2003, na equiparação de CIs (pessoas físicas) a empregados quando aqueles prestam serviços a empresas, tornando obrigatória a retenção da contribuição individual devida pelo contratado; *ii)* em 2006 (com efeitos em 2007), na instituição do Plano Simplificado de Previdência Social (PSPS); e *iii)* em 2008 (com efeitos em 2009), na criação da figura do microempreendedor individual (MEI).

Salvo pela retenção obrigatória, cuja análise não é objeto deste estudo, parte-se da hipótese de que a disposição para contribuir variaria em função da capacidade contributiva. Os autônomos são caracterizados por baixa cobertura previdenciária, refletindo que, em parte, essa posição na ocupação consiste em alternativa, muitas vezes precária, para aqueles que não conseguiram se inserir no mercado formal de trabalho. Por meio de diferenciação no custo de cotização, o RGPS poderia, então, aumentar o grau de cobertura, mesmo em segmentos relativamente vulneráveis da população. Nesse contexto, este trabalho, parte de um estudo mais amplo que será realizado e *publicizado*

em etapas, tem como objetivo apresentar análises descritivas acerca da atratividade do PSPS e do MEI entre os chamados trabalhadores por conta própria, inclusive aqueles anteriormente já filiados ao RGPS.

Mais precisamente, nesta etapa, não se trata de avaliação de impacto, mas tão somente da elaboração de um retrato da inserção previdenciária do grupo de potenciais e efetivos segurados do PSPS e do MEI. A proposta deste estudo é contribuir para o entendimento dos caminhos e limites para a expansão da proteção previdenciária pela via contributiva direta (ainda que marcada por forte viés semicontributivo). Para tanto, vale-se aqui de análises descritivas inéditas de registros administrativos do RGPS: microdados do histórico contributivo individualizado e desidentificado dos CIs ativos entre 2005 e 2014; dados agregados do *Anuário Estatístico de Previdência Social* (AEPS) entre 1997 e 2017; e dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) para um horizonte temporal relativamente compatível entre 1992 e 2015.

Além desta introdução, este artigo está organizado da forma apresentada a seguir. Na segunda seção, é feita uma análise da evolução dos autônomos no âmbito normativo do RGPS, em que se enquadram como CIs, e apresentada a instituição do PSPS e do MEI. Na terceira, é realizada uma breve análise da cobertura previdenciária. Na quarta, mostram-se os resultados da análise descritiva sobre a adesão aos novos planos e a eventual migração entre categorias de segurados do RGPS (contemplando brevemente a análise de possíveis efeitos adversos das medidas, como a precarização das relações de emprego). Na quinta seção, são feitas as considerações finais.

2 O TRABALHADOR AUTÔNOMO NO ÂMBITO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: ENQUADRAMENTO E EVOLUÇÃO RECENTE NA NORMATIVA DO RGPS

O autônomo foi introduzido na Previdência Social por meio da Lei nº 3.807/1960 (Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS), mas sua caracterização sofreu profundas alterações posteriores, tornando-se mais compreensiva e flexível. Em 2003, o CI era definido como o trabalhador, em distintas profissões e atividades, que atua autonomamente e/ou presta serviços eventuais a empresas, sem vínculo empregatício. Esse trabalhador poderia recolher mensalmente ou trimestralmente suas contribuições

ao RGPS, além de ter direito ao recolhimento de cota patronal (por parte dos contratantes) quando prestasse serviços a pessoas jurídicas. A alíquota de 20%, incidente sobre o salário de contribuição (declarado, mas sujeito a eventual exigência de comprovação), financiava o acesso a benefícios e serviços previdenciários, exceto os associados a acidentes de trabalho.[1]

Nos anos seguintes houve importantes alterações legais no tocante à categoria dos CIs. A Lei nº 10.666/2003, por exemplo, instituiu a retenção obrigatória, pela pessoa jurídica contratante, da contribuição previdenciária do CI que lhe presta serviços, que (supostamente) consistiria em importante medida de combate à elisão e à evasão de receitas, bem como de fomento à inclusão previdenciária. Antes da implantação dessa obrigação operacional (uma vez que a obrigação da contribuição já existia, para contratante e contratado), o próprio CI era responsável pelo recolhimento de sua contribuição, cujo valor, respeitados o piso e o teto do RGPS, era calculado sobre o rendimento autodeclarado (se declarado) pelo segurado.

Os contratantes de autônomos passaram a ser obrigados a arrecadar a contribuição do CI a seu serviço, descontando-a da respectiva remuneração, e a recolher o valor retido juntamente com a contribuição patronal devida (anteriormente já obrigatória nesses casos). A cooperativa de trabalho e a pessoa jurídica são obrigadas não apenas a efetuar estes recolhimentos, mas também a exigir do CI a comprovação da sua regular inscrição no RGPS ou a efetuar a inscrição do trabalhador como contribuinte individual, caso este ainda não esteja filiado nesta condição (Paulo, 2014; Ansiliero e Costanzi, 2017).

O contratante do CI tem também o dever de preencher mensalmente a Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP), conforme a normativa que a regula. Essa medida administrativa tornou compulsória a (então já obrigatória) contribuição dos CIs que prestam serviços a pessoas jurídicas, ainda que essa *compulsoriedade* esteja atrelada à decisão do contratante no tocante ao cumprimento da norma. O ponto é que a responsabilidade – e, portanto, a decisão – deixa as mãos do autônomo e passa às mãos do contratante, sobre o qual o poder de fiscalização do Estado no cumprimento da normativa é maior. Contudo, o CI

1. A Lei nº 10.666/2003 extinguiu a escala transitória de salários-base, utilizada para fins de enquadramento e fixação do salário de contribuição dos CIs filiados ao RGPS até a data da publicação da Lei nº 9.876/1999.

é obrigado a complementar a contribuição até o valor mensal da contribuição devida sobre o salário de contribuição mínimo sempre que o valor mensal pago e declarado pelo contratante na GFIP resultar em recolhimento inferior a esse referencial – notadamente, sempre que este se der sobre o valor inferior ao piso previdenciário.

No período recente, houve a instituição de planos econômicos (com benefícios reduzidos, ainda que generosos se comparados com os aportes para financiá-los) direcionados aos autônomos com capacidade financeira limitada para contribuir. Esses planos diferenciaram a alíquota de cotização entre os próprios CIs, criando subcategorias no grupo – o qual parece suficientemente heterogêneo para justificar as diferenças internas de tratamento (Paulo, 2014; Ansiliero e Costanzi, 2017). A capacidade contributiva do segurado segue sendo o principal determinante da cotização, do ponto de vista das duas medidas de interesse deste estudo: *i)* em 2006-2007, a instituição do PSPS; e *ii)* em 2008-2009, a criação do MEI, que sofreria alterações importantes em 2011, ano de criação da figura do contribuinte facultativo de baixa renda.[2]

2.1 Medidas recentes para a formalização previdenciária de autônomos

2.1.1 PSPS

A Lei Complementar (LC) nº 123/2006, alterada pela LC nº 127/2007, instituiu o PSPS com a finalidade de beneficiar trabalhadores com dificuldades socioeconômicas para contribuir autonomamente para o RGPS.[3] O PSPS consiste na redução da alíquota previdenciária básica – de 20% para 11% – para algumas categorias de segurados, com vigência desde abril de 2007. Podem aderir a essa modalidade contributiva o CI que trabalha por conta própria (desde que sem relação de trabalho com empresa ou equiparada) e o segurado facultativo, ambos com opção de recolhimento mensal ou trimestral. O salário de contribuição e o salário de benefício equivalem ao

2. Esse segurado cotiza com o valor reduzido – de 5% do salário mínimo (SM) –, e a filiação é exclusiva para membros de famílias de baixa renda (renda familiar de até 2 SMs, exclusive o Bolsa Família) que se dediquem apenas aos afazeres domésticos no âmbito de suas residências (sem atividade remunerada ou renda própria) e que estejam inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), com a situação atualizada nos últimos dois anos.

3. Ressalte-se que ao CI prestador de serviços a pessoas jurídicas ou cooperativas, mesmo que filiado ao PSPS, aplicam-se as normas relativas à retenção da contribuição por parte das entidades contratantes.

piso previdenciário, coincidente com o SM, já que a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) veda benefícios inferiores a esse patamar.

Os optantes pelo PSPS não podem computar o período de contribuição, no plano, para fins de requerimento de uma aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) e para fins de emissão de Certidão de Tempo de Contribuição (CTC), ou seja, para a contagem recíproca entre o RGPS e os regimes próprios de Previdência Social (RPPS). Caso queira fazê-lo, o segurado deverá complementar a contribuição, mediante o recolhimento retroativo (exigido a qualquer tempo) de mais 9% incidentes sobre o piso previdenciário e acrescidos de juros moratórios.

Ressalte-se que os segurados CI e facultativo podem, a qualquer momento, iniciar seu pagamento com alíquota de 11% sobre o valor do piso previdenciário. A mesma regra é aplicável ao que vier a pagar 11% e quiser voltar a pagar a alíquota básica integral (fixada em 20%). Não se trata, portanto, de uma opção irreversível, já que o segurado pode, a qualquer tempo, optar entre os planos oferecidos, desde que os requisitos legais sejam respeitados e que sejam feitas as complementações obrigatórias necessárias para essa movimentação (com contabilização de períodos contribuídos sob condições distintas).

2.1.2 MEI

A Lei nº 12.470/2011, juntamente com as LCs nºs 123/2006 e 128/2008 e suas subsequentes alterações, define que o autônomo pode se tornar legalmente um MEI e ser beneficiado por uma carga tributária reduzida. O MEI – em vigor desde julho de 2009, com início efetivo e progressivo nacionalmente até fevereiro de 2010 –, passa a ter registro no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e se torna segurado do RGPS, contando, assim, com benefícios importantes: maior segurança jurídica; facilidades no acesso a serviços bancários e crédito; direito a emitir notas fiscais; acesso a serviços gratuitos de suporte técnico do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae); e possibilidade de formar consórcios de fins específicos que favoreçam sua atuação.

A inscrição, o registro, a licença e o cadastro são facilitados e livres de custos, como também o são a alteração de dados cadastrais e o pedido de baixa do registro

de MEI. Pode aderir o microempresário com faturamento anual máximo de R$ 81 mil e até um empregado recebendo o SM ou o piso da categoria, desde que não possua participação em outra empresa como sócio ou titular. O programa enquadra o MEI no Simples Nacional e prevê a isenção de tributos federais e o pagamento de um valor fixo substituindo a contribuição previdenciária (11% do piso previdenciário, de julho de 2009 a abril de 2011; 5% desse valor, desde maio de 2011) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), devido a governos estaduais e ao Distrito Federal por empreendedores nas atividades de comércio e indústria, ou o Imposto sobre Serviços (ISS), devido a governos municipais por prestadores de serviços. Apenas para o MEI, contudo, a não contribuição resulta necessariamente em inadimplência,[4] por este possuir deveres e direitos diferenciados diante dos demais CIs.[5] Além disso, o MEI precisa fazer anualmente a Declaração Anual de Faturamento do Simples Nacional (DASN) e o Sistema de Recolhimento em Valores Fixos Mensais dos Tributos do Simples Nacional (SIMEI), que consiste basicamente em um relatório das receitas obtidas a cada mês (compatíveis com o valor das notas fiscais emitidas), a ser enviado para a Receita Federal até 31 de maio do ano seguinte.

Os benefícios previdenciários concedidos ao MEI assumem o valor do SM. Caso o segurado queira que o período contributivo como MEI seja computado para efeito de ATC ou CTC, deverá complementar esse período com base na alíquota de 11% (complemento de 9% sobre o SM) e/ou pela alíquota de 5% (complemento de 15% sobre o SM então vigente), mantendo-se, assim, a contribuição com a alíquota de 20% para todo o período contributivo.

A legislação havia originalmente instituído dispositivos para impedir (ou minimizar) o uso do MEI como instrumento de precarização das relações de trabalho e estratégia de redução de custos trabalhistas e previdenciários, negando ao trabalhador os benefícios da caracterização de um vínculo empregatício tradicional. Ademais, a pessoa jurídica contratante de serviços deveria manter, em relação ao MEI, a obrigatoriedade de recolhimento da contribuição patronal típica, bem como do

4. Quando o CI (não MEI) atua em atividade não formalizada, o rendimento é autodeclarado, com a regularização de recolhimentos podendo ser dispensada se este demonstrar que nos períodos sem aportes não houve atividade sujeita a contribuição e essa alegação for considerada válida.

5. Inicialmente, o limite máximo era de R$ 36 mil anuais, mas houve um aumento desse teto visando à ampliação da cobertura sobre faixas com maior faturamento. A LC nº 139, de 10 de novembro de 2011, aumentou esse limite para R$ 60 mil anuais e, mais adiante, a LC nº 155, de 27 de outubro de 2016, estabeleceu um novo teto anual de R$ 81 mil, com vigência a partir de 2018.

cumprimento das responsabilidades acessórias relativas à contratação de CI (como a retenção da contribuição de 11%, devida pelo próprio segurado). A LC nº 139/2011 manteve esses encargos legais para os casos de prestação de serviço em que se constatassem os elementos típicos da relação de emprego (Ansiliero e Costanzi, 2017).

Ocorre que esses aspectos da legislação sofreram alterações importantes. A retenção de 11% do valor dos contratos por serviços prestados a pessoas jurídicas tornou-se inexigível para a ampla maioria das atividades permitidas aos MEIs. Agravando o risco de práticas *precarizadoras*, grande parte dos contratantes de serviços prestados por MEIs ainda está atualmente desobrigada de pagar a cota patronal de 20%, obrigatória na contratação de outras categorias de CI. Paulatinamente, também foi expandido o rol de atividades permitidas no plano, que desde 2015 possibilita, por exemplo, a inclusão de diaristas (prestação de serviços em atividades domésticas). Ou seja, sob a justificativa de aumentar a cobertura, a norma atual retira ressalvas que poderiam prevenir (ou minimizar) práticas trabalhistas ilegais e de difícil controle por parte de órgãos fiscalizadores.

É possível que essa configuração enfraqueça o poder disciplinador da Lei nº 10.666/2003; atribua peso demasiado a entraves de solução relativamente simples por parte do MEI (no caso da retenção da contribuição devida pelo trabalhador, que exigiria apenas a apresentação oportuna dos comprovantes de recolhimento relativos ao contrato firmado); gere incentivos (questionáveis) para que as pessoas jurídicas priorizem a contratação de MEI, em detrimento de outros CIs (tão ou mais vulneráveis, prejudicados por uma possível alteração nos preços relativos do serviço); e crie condições favoráveis à substituição de relações empregatícias formais por relações de prestação de serviços (possível *precarização*).

2.2 PSPS e MEI: pacote comum de benefícios e serviços

Em comum, os planos subsidiados de inclusão, PSPS e MEI, possuem o pagamento de benefícios definidos e fixos no valor do piso previdenciário e a exclusão da CTC e da ATC[6]

6. A ATC exige apenas a comprovação de uma carência mínima (diferenciada por sexo e por condições especiais, como a atividade exposta a agentes nocivos e/ou a comprovação de deficiência), definida pela Lei nº 8213/1991. Não há exigência de idade mínima, mas, para o caso geral, aplica-se o fator previdenciário, índice que pode aumentar ou reduzir o valor final da aposentadoria. A ATC tende a ser a mais onerosa modalidade de aposentadoria, sendo por isso excluída do pacote de benefícios e serviços ofertados pelos planos de baixo custo.

do pacote de benefícios e serviços oferecido pelo RGPS. Ou seja, supostamente, essas medidas se destinam a públicos-alvo distintos, mas com elementos em comum – qual seja, o contingente de trabalhadores autônomos, desprotegidos e com baixos rendimentos –, motivo pelo qual ambas as intervenções propõem alíquotas contributivas e salários de contribuição reduzidos.

Em relação ao pacote tradicional destinado aos contribuintes individuais (normalmente sujeitos a uma alíquota de 20% sobre o rendimento declarado), por exemplo, as restrições impostas – exclusão da ATC e da CTC e fixação dos benefícios ao valor do piso previdenciário (contrariamente ao que ocorre nos casos gerais, em que os valores pagos e recebidos podem variar do piso ao teto previdenciário) – deveriam promover a autosseleção de segurados, processo que (idealmente) garantiria (indiretamente) a focalização almejada.

O pacote *customizado* é apenas ligeiramente mais restrito que o padrão. Isso porque as poucas restrições configuram limitações que, para esse grupo, podem ser pouco relevantes, já que as vantagens e os direitos excluídos tendem normalmente a beneficiar trabalhadores com trajetórias laborais mais sólidas (notadamente, empregados com vínculos de trabalho formais) e distantes da realidade típica do CI – e mais ainda da realidade enfrentada pelo estrato médio-inferior dessa categoria, subgrupo que concentraria os potenciais beneficiários das intervenções.

Esse argumento é reforçado, por exemplo, pela observação de que a distribuição de contribuintes por faixas de valor do salário de contribuição sempre se concentrou no valor do piso previdenciário, qualquer que seja a categoria de segurado, mas principalmente entre os segurados não empregados (CIs, facultativos e segurados especiais). Em 2014, cerca de 60% dos contribuintes não empregados (estimativa para os demais contribuintes), entre os quais o requerimento de ATC é menos comum, recolhiam exatamente sobre o valor do SM; em 2005, esse percentual já era elevado, chegando a 50%.

Isso significa que a autosseleção como meio de focalização pode não ter sido a estratégia adequada. Em resumo, exceção feita à retenção da contribuição de CIs prestadores de serviços a pessoas jurídicas (com escopo para afetar trabalhadores por conta própria com perfis socioeconômicos mais díspares entre si), as demais ações foram desenhadas para públicos relativamente semelhantes (em alguma medida, coincidentes)

e, além disso, foram implantadas quase que concomitantemente, o que implica cuidado no seu acompanhamento e análise.

3 COBERTURA PREVIDENCIÁRIA DA POPULAÇÃO OCUPADA BRASILEIRA[7]

3.1 Evolução recente da cobertura previdenciária entre os ocupados

O Brasil adota uma medida de proteção previdenciária ampla (Schwarzer, Santana e Paiva, 2004), em que a população ocupada protegida é composta por: *i)* contribuintes, que são segurados ativos do RGPS e de regimes específicos para militares e estatutários; *ii)* segurados especiais (SEs),[8] que são rurais exercendo atividades individualmente ou em regime de economia familiar, protegidos mesmo sem contribuição para o RGPS, já que sua cotização se dá sobre a eventual comercialização da produção; e *iii)* não contribuintes, os quais recebem aposentadoria e/ou pensão por morte e, em função de características metodológicas da PNAD, prestações assistenciais continuadas.[9]

Sob essa ótica, a proteção dos ocupados chegaria a 72,5% (gráfico 1), uma proporção bastante influenciada pela figura do SE, categoria que participa do RGPS em condições diferenciadas. Se considerados apenas os trabalhadores que declaravam contribuir, a proporção de ocupados contribuintes resultava em uma taxa de cobertura de 65,7%. A diferença entre esses indicadores é fundamental, principalmente porque os autônomos rurais, em termos de proteção e cobertura, se diferenciam enormemente

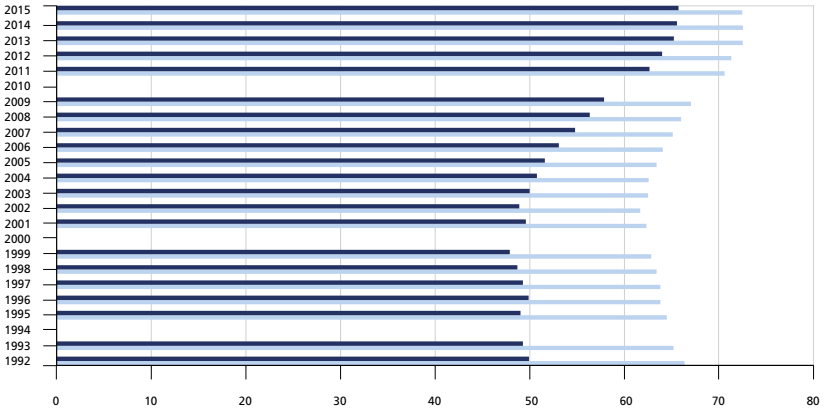
7. Em 1994, 2000 e 2010, a PNAD não foi a campo. Como até 2003 a PNAD não incluía as áreas rurais da região Norte, salvo de Tocantins, optou-se pelo uso de séries históricas harmonizadas.

8. Os SEs são contemplados com um regime diferenciado, no qual há garantia de cobertura independentemente de cotização, desde que a atividade em regime de economia familiar seja comprovada. Os benefícios rurais são por vezes classificados como semicontributivos, pois, apesar de serem muito frequentes as concessões de benefícios sem o cumprimento de carência em seu conceito clássico (contributivo), há previsão legal para que essas contribuições ocorram, e elas, em algum grau, ocorrem. Mais precisamente, o SE não está isento de contribuição, já que é obrigado a recolher 2,1% sobre a comercialização da produção, mas, em regra, a contribuição desse segurado é sub-rogada ao adquirente e, por vezes, não há excedente a ser comercializado ou o segurado não realiza o recolhimento obrigatório sobre a comercialização direta.

9. Argumenta-se que parte dos beneficiários que têm direito ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), concedido com base na Lei Orçamentária da Assistência Social (LOAS) – Lei nº 8.472, de 7 de dezembro de 1993 –, confunde seus benefícios com benefícios previdenciários, de modo que responde afirmativamente à questão da PNAD que busca identificar beneficiários de aposentadorias e pensões de Instituto de Previdência Oficial. Como o indicador de proteção inclui beneficiários não contribuintes, é possível que aí estejam também beneficiários de BPC/LOAS.

dos autônomos urbanos, para os quais as condições de acesso ao RGPS são bem mais rígidas. Entre os trabalhadores urbanos, o aceso a benefícios previdenciários exige necessariamente o aporte de contribuições ao sistema, diferentemente do que ocorre entre os rurais, daí configurarem o público potencial das medidas recentes de inclusão de autônomos.

GRÁFICO 1
Taxas de proteção e de contribuição previdenciária da população ocupada entre 16 e 59 anos – série harmonizada (1992-2015)
(Em %)



	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Cobertura previdenciária	49,9	49,3	-	49,0	49,9	49,3	48,7	47,9	-	49,6	48,9	50,0	50,8	51,6	53,1	54,8	56,3	57,8	-	62,7	64,0	65,2	65,6	65,7
Proteção previdenciária	66,4	65,2	-	64,5	63,8	63,8	63,4	62,8	-	62,3	61,7	62,5	62,6	63,4	64,1	65,1	66,0	67,0	-	70,6	71,3	72,5	72,5	72,5

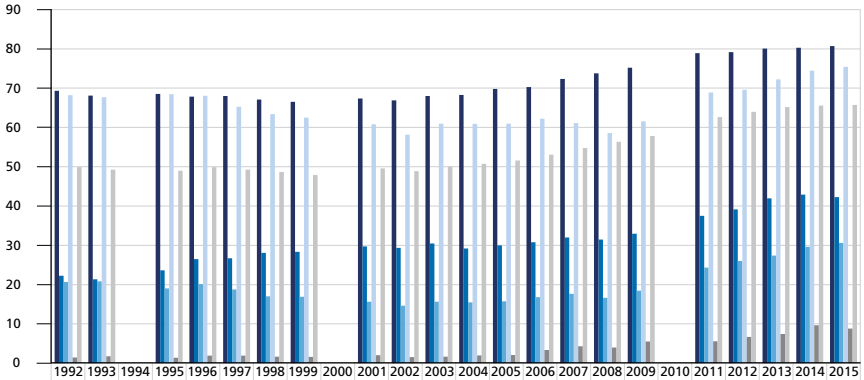
Fonte: PNAD/IBGE.
Elaboração dos autores.
Obs.: Exclusive áreas rurais da região Norte (salvo Tocantins).

Para ambos os indicadores (proteção e cobertura), após um longo período de quedas subsequentes, notou-se um movimento evidente de recuperação,[10] ainda que as medidas agregadas ocultem diferenças com respeito a diversas dimensões sociais, econômicas e trabalhistas, como a posição na ocupação dos trabalhadores. Tomando-se como referência fundamental a proporção de contribuintes, os dados reforçam a percepção de que, após anos de resultados negativos, houve uma recuperação generalizada do indicador, fenômeno fortemente associado à formalização das relações de trabalho (notadamente, entre os empregados no setor privado) e à expansão da taxa de cobertura em todas as categorias consideradas de trabalhadores ditos independentes

10. Os indicadores de proteção e cobertura, na comparação 2015-2014, mantiveram-se estáveis em função de redução na população ocupada, já um possível resultado da crise econômica enfrentada pelo país.

ou informais. A abertura do indicador segundo posições na ocupação sustenta essas percepções (gráfico 2).

GRÁFICO 2
Taxa de contribuição previdenciária da população ocupada entre 16 e 59 anos, segundo posição na ocupação (1992-2015)
(Em %)



	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Empregados	69,3	68,1	-	68,6	67,8	68,0	67,1	66,5	-	67,4	66,9	68,0	68,3	69,8	70,3	72,4	73,8	75,2	-	78,9	79,2	80,1	80,3	80,7
Trabalhadores domésticos	22,3	21,4	-	23,6	26,5	26,7	28,1	28,4	-	29,7	29,3	30,5	29,2	30,0	30,8	32,0	31,5	33,0	-	37,5	39,1	41,9	42,9	42,3
Trabalhadores por conta própria	20,7	20,8	-	19,0	20,2	18,8	17,0	16,9	-	15,7	14,6	15,6	15,5	15,7	16,8	17,7	16,6	18,4	-	24,3	26,0	27,4	29,6	30,6
Empregadores	68,2	67,7	-	68,5	68,1	65,3	63,4	62,5	-	60,8	58,2	60,9	60,9	60,9	62,3	61,2	58,6	61,5	-	68,9	69,6	72,3	74,5	75,5
Não remunerados	1,5	1,8	-	1,4	1,9	1,9	1,7	1,6	-	2,0	1,5	1,7	2,0	2,1	3,3	4,3	4,0	5,5	-	5,6	6,7	7,4	9,7	8,8
Total	49,9	49,3	-	49,0	49,9	49,3	48,7	47,9	-	49,6	48,9	50,0	50,8	51,6	53,1	54,8	56,3	57,8	-	62,7	64,0	65,2	65,6	65,7

Fonte: PNAD/IBGE.
Elaboração dos autores.
Obs.: O total considera todos os ocupados (inclusive militares e estatutários). Em todos os casos, o indicador exclui as áreas rurais da região Norte (salvo Tocantins).

Entre os domésticos, o nível de cobertura aumentou entre 1992 e 1999; manteve-se praticamente igual entre 2001 e 2005; expandiu-se entre 2006 e 2014;[11] e, em 2015, permaneceu relativamente estável. Não obstante, desde 2007 há uma dinâmica suave, mas intensificada, entre 2011 e 2014, de queda no volume desses trabalhadores, movimento que se concentrou notadamente no subgrupo de domésticos sem cobertura previdenciária.[12] Mais precisamente, houve um aumento no volume de contribuintes, mas esse incremento foi superado pela queda na quantidade de

11. Esses resultados – especialmente, entre 2010 e 2014 – destoam dos registros administrativos do RGPS, que apontam para uma relativa estabilidade no volume de contribuintes nessa categoria.
12. Como ressaltam Ansiliero e Costanzi (2017), essa redução pode resultar de vários fatores, entre os quais pode-se destacar que: os domésticos mais precariamente inseridos no mercado de trabalho podem ter reduzido sua participação no mercado; muitos podem ter se transferido para outros setores de atividade, dado o contexto de forte geração de postos de trabalho observado no período; e, também, alguma parcela pode ter, voluntariamente ou por pressão patronal, migrado para outras categorias menos estruturadas e menos onerosas para o empregador – por exemplo, via planos previdenciários para autônomos.

não contribuintes. Nota-se que, especificamente nestes últimos anos, o aumento na cobertura dos domésticos se deu mais em razão de contribuição autônoma que em função de vínculos formais de emprego. Em um momento em que várias iniciativas de incentivo à formalização trabalhista foram adotadas, esse fato chama atenção e suscita dúvidas quanto a efeitos das políticas de inclusão de autônomos.[13]

Entre os não remunerados, a proporção de contribuintes aumentou em termos relativos, com variação percentual na taxa de cobertura, mas esse grupo não contribui significativamente para o indicador agregado. A melhoria do indicador está mais relacionada a uma queda no denominador do cálculo (total de trabalhadores nessa posição) que a um incremento no numerador (contribuintes). Entre os trabalhadores por conta própria, há uma tendência de melhoria na cobertura desde 2003, intensificada nos anos seguintes (com ressalvas para 2015); entre os empregadores, o quadro é semelhante, embora a série desse grupo apresente oscilações. Nesses dois grupos, com ênfase no primeiro, estariam concentrados os potenciais beneficiários do MEI e do PSPS, sendo que a fixação do salário de contribuição e de benefício em 1 SM tenderia a centralizar a participação naqueles com rendimento relativamente próximo a esse referencial: entre os trabalhadores com rendimento menor, a limitada capacidade contributiva tende a ser um impeditivo à adesão; entre aqueles com rendimento superior, o valor definido para o salário de benefício poderia resultar em taxa de reposição pouco atrativa.[14]

O contexto econômico favorável, notadamente entre 2003 e 2013, concorreu para a redução da informalidade previdenciária também por meio da elevação do rendimento real médio do trabalho, melhorando a capacidade contributiva autônoma. Nesse sentido, também atuou a política de valorização do SM,[15] que concedeu ganhos reais contínuos.[16] Segundo

13. O governo federal instituiu um subsídio patronal à cotização previdenciária por meio de deduções no Imposto de Renda (Lei nº 11.324/2006). Adicionalmente, a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 72/2013 (regulamentada pela LC nº 150/2015), elevou o *status* trabalhista dos domésticos, equiparando-os aos segurados empregados.

14. De modo simplificado, entende-se como taxa de reposição a relação entre o valor dos rendimentos do trabalho no período de atividade (e contribuição) e o valor do benefício previdenciário.

15. Essa política (Lei nº 13.152/2015) considera a inflação pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do ano anterior (t-1) e a variação do produto interno bruto (PIB) de dois anos anteriores (t-2) para a definição do reajuste do SM. Ressalte-se que, sob a ótica da contribuição previdenciária, essa política aumenta, em termos reais, o custo da cotização, o que, em alguma medida, pode atuar contra o movimento de inclusão.

16. Os benefícios legais, como a fixação do SM, podem ser estendidos aos informais, efeito comumente denominado efeito farol. Evidências nesse sentido podem ser obtidas em Foguel (1998), Fajnzylber (2001), Neri, Gonzaga e Camargo (2001) e Corseuil, Foguel e Hecksher (2015).

Ansiliero e Costanzi (2017), o rendimento médio dos conta própria se manteve abaixo da média nacional em valores absolutos, mas, em grande parte desse período, o ritmo de crescimento desses valores, assim como entre os empregadores (grupo com os rendimentos mais elevados), foi expressivo, apesar de sinais menos positivos no final da série.

Em termos gerais, portanto, ainda que em intensidades distintas, aconteceram avanços generalizados na cobertura previdenciária, em todas as posições na ocupação, mesmo entre autônomos e informais. Apesar de focalizados nos autônomos, o MEI e o PSPS também apodem ter atingido outros segmentos da população ocupada, dificultando a seleção de grupos de controle adequados para a determinação de causalidade. Mesmo diante de iniciativas governamentais relevantes no período, o momento positivo vivenciado pela economia brasileira na última década pode ter sido o principal determinante do aumento da cobertura.

3.2 Evolução na cobertura previdenciária entre os autônomos

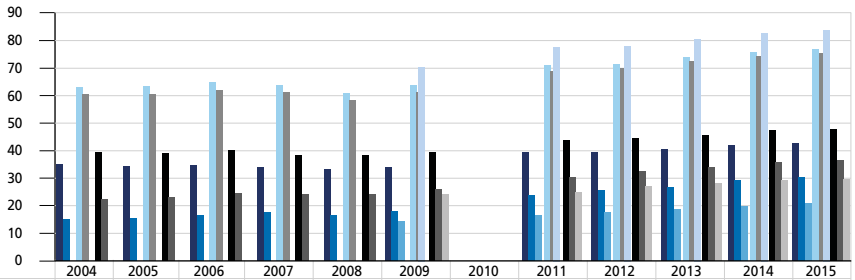
Em 2014, existiam cerca de 21,2 milhões de autônomos com idade entre 16 e 59 anos no país , 23,5% da população economicamente ativa (PEA) ocupada; 17,9 milhões de trabalhadores por conta própria; e 3,2 milhões de empregadores. Nesse conjunto, nem todos teriam interesse ou condições de aderir, como também nem todos cumpririam os requisitos de acesso, desejados ou exigidos, aos planos de incentivo à contribuição, dado que o universo dos autônomos não é uniforme e coeso internamente. Para além das disparidades entre esses e os demais trabalhadores, há diferenças intra e entre as duas categorias de trabalhadores que compõem esse segmento.

Com respeito a esse conjunto, há que se considerar também a formalidade dos estabelecimentos onde atuam esses trabalhadores (autônomos ocupados em estabelecimentos formais, com registro no CNPJ, como proporção do total de ocupados). Os trabalhadores por conta própria tendem a possuir menor nível de cobertura previdenciária individual e a atuar mais comumente em estabelecimentos informais, dimensões obviamente relacionadas (gráfico 3). Em ambos os grupos (conta própria e empregadores), todavia, houve melhora na dupla de indicadores.

As medidas de inclusão previdenciária analisadas foram desenhadas a partir de um diagnóstico que determinava a vulnerabilidade social e econômica como determinante fundamental da baixa proporção de contribuintes entre autônomos, pois

nesse grupo, em que predominam amplamente os trabalhadores por conta própria (85,9% do total), prevalece o perfil de baixa escolaridade, baixos rendimentos e baixa renda familiar *per capita* (RFPC). Essa caracterização orientou o escopo do PSPS e do MEI, planos fortemente subsidiados. Embora compartilhem essa característica, essas medidas focalizam potenciais beneficiários algo distintos.

GRÁFICO 3
Formalidade do estabelecimento, cobertura e proteção previdenciária de autônomos entre 16 e 59 anos, por tipo de autônomo (2004-2015)
(Em %)



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CP – proteção previdenciária	34,6	34,0	34,5	33,6	33,0	33,8	-	39,3	39,1	40,2	41,8	42,6
CP – formalidade previdenciária	15,0	15,5	16,5	17,4	16,3	18,0	-	23,6	25,4	26,7	28,9	30,0
CP – formalidade do estabelecimento	-	-	-	-	-	14,3	-	16,2	17,4	18,4	19,5	20,6
E – proteção previdenciária	62,6	62,9	64,5	63,5	60,5	63,2	-	70,5	70,9	73,5	75,4	76,3
E – formalidade previdenciária	60,1	60,0	61,6	60,8	58,0	61,0	-	68,6	69,3	71,9	73,9	75,0
E – formalidade do estabelecimento	-	-	-	-	-	69,4	-	76,8	77,0	79,7	81,7	82,9
T – proteção previdenciária	39,1	38,8	39,8	38,2	38,1	39,1	-	43,7	44,1	45,4	46,9	47,4
T – formalidade previdenciária	22,2	22,8	24,5	24,0	24,1	25,6	-	30,0	32,3	33,8	35,8	36,3
T – formalidade do estabelecimento	-	-	-	-	-	24,1	-	24,8	26,7	28,0	29,0	29,4

Fonte: PNAD/IBGE, 2004-2014.
Elaboração dos autores.
Obs.: CP – conta própria; E – empregador; T – total de autônomos.

A retenção obrigatória afeta grande parte dos CIs que prestam serviços a pessoas jurídicas (exceto os subgrupos de MEI, dispensados de tal obrigatoriedade), impactando autônomos com variados perfis socioeconômicos. Ambos, o PSPS e o MEI, focalizam autônomos de baixos rendimentos (via alíquotas de contribuição altamente subsidiadas), muito embora o limite máximo de faturamento do MEI pareça excessivo diante de tamanho incentivo. O MEI, no entanto, possui um elemento de incentivo adicional (formalização do empreendimento), supostamente mais atrativo para autônomos com alguma vocação empreendedora.

Os dados da PNAD 2014, em seu suplemento especial de acesso ao CadÚnico para programas sociais do governo federal e a programas de inclusão produtiva, permitem a identificação dos autônomos que se declaram MEI, mas segue sendo desafiadora

qualquer tentativa de classificar mais precisamente os trabalhadores afetados pelas medidas consideradas. As informações disponíveis, contudo, já permitem o esboço de perfis socioeconômicos dos três agrupamentos possíveis: trabalhadores por conta própria (exceto MEI), empregadores (exceto MEI) e MEI (tabela 1). As características preponderantes nesse último grupo já indicam falhas na focalização do programa, que, diferentemente de seu escopo original, tem atraído trabalhadores com *status* socioeconômico superior à média nacional para os CIs.

Entre os autônomos, nos três grupos – MEI (57,4%), conta própria (67,8%) e, principalmente, empregadores (71,0%) – os homens são preponderantes. Entre MEI e empregadores, grupos com maiores graus de cobertura (razão entre contribuintes e ocupados), os brancos são maioria; entre os conta própria, os negros (pretos, 9,4%, e pardos, 47,5%) possuem maior peso. Em termos etários, há certa convergência entre os três segmentos: há maior concentração de ocupados nas faixas de 30 a 49 anos de idade. Em relação ao nível médio de educação, há certa proximidade entre empregadores e MEI, que concentram grande parte de seus membros nos grupos com onze anos ou mais de estudo (respectivamente, 69,6% e 61,6%); entre os conta própria, apenas 36,8% têm esse patamar.

A maior fragilidade dos conta própria fica ainda mais clara quando se considera o rendimento mensal de todos os trabalhos: esse grupo possui a maior concentração de ocupados com rendimento mensal inferior ao SM vigente (33,8%); nessa faixa estão concentrados apenas 5,7% e 2,0%, respectivamente, dos MEIs e dos empregadores. Sempre com base em todos os trabalhos na semana de referência da PNAD, tem-se que 65,0% dos trabalhadores por conta própria se encontram nas faixas de rendimento no trabalho de até 3 SMs mensais, intervalo que reúne apenas 32,4% dos MEIs e 13,3% dos empregadores.

Os ramos de atividade em destaque, para o MEI, são os de comércio e reparação (40,2%) e outros serviços coletivos, sociais e pessoais (14,8%). O elevado peso do ramo de comércio e serviços é comum aos outros dois grupos (20,4% para os conta própria e 37,1% para os empregadores), mas entre os trabalhadores por conta própria também se destacam os ramos da construção (20,2%) e agrícola (20,0%); entre os empregadores, prevalecem ainda a indústria da transformação (12,0%) e outras atividades (11,6%). De modo geral, a distribuição dos autônomos é, naturalmente, muito influenciada pela distribuição regional da população ocupada, mas nota-se uma tendência de sobrerrepresentação de MEIs e empregadores nas

regiões mais desenvolvidas (Sul, Sudeste e Centro-Oeste). Nas regiões Norte e Nordeste, estão sobrerrepresentados os conta própria, subgrupo mais fragilizado entre os autônomos.

A insuficiência de rendimentos para a adequada sobrevivência dos trabalhadores e de seus dependentes, bem como para o recolhimento de contribuições previdenciárias, é barreira significativa para os conta própria: nesse grupo, 23,0% dos membros possuem RFPC de até meio SM mensal, proporção que chega a níveis bem mais modestos entre os MEIs (4,2%) e empregadores (2,1%). Ou seja, a falta de capacidade contributiva é obstáculo grande para as políticas de inclusão previdenciária, e esses indicadores, mesmo sem ainda contemplar a extensão e a profundidade das diferenças intra e entre grupos de autônomos, refletem a heterogeneidade desse segmento.

Se considerada apenas a motivação principal para a implantação das duas medidas, ambas focadas na inclusão previdenciária de autônomos com rendimento limitado, esperar-se-ia que o PSPS e o MEI atraíssem, principalmente, os ocupados com alguma capacidade contributiva (rendimento entre 1 e 2 SMs,[17] com posicionamento intermediário na distribuição de RFPC) e idade próxima aos 45 anos (mulheres) e 50 anos (homens) para o PSPS (em que a idade média de adesão tende a estar associada com a combinação dos mínimos estabelecidos para idade e carência para a aposentadoria por idade – API) e próxima aos 30 anos (mulheres) e 35 anos (homens) para o MEI (faixa etária diferenciada em razão de outros elementos que tendem a caracterizar o perfil típico do empreendedor no país, além da motivação extraprevidenciária para aderir).

TABELA 1
Perfil dos trabalhadores por conta própria, empregadores e MEIs ocupados, com idade entre 16 e 59 anos, segundo variáveis de interesse (2014)
(Em %)

Categoria	Sexo			
	MEI (A)	Conta própria (B)	Empregadores (C)	Autônomos Total - (A + B + C)
Homens	57,4	67,8	71,0	67,4
Mulheres	42,6	32,2	29,0	32,6
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

(Continua)

17. O intervalo suposto para o rendimento se deve à hipótese de que, quanto maiores forem a distância entre o rendimento do segurado e o valor do benefício, menor tenderia a ser a atratividade dos novos planos.

(Continuação)

Categoria	Raça/cor			
	MEI (A)	Conta própria (B)	Empregadores (C)	Autônomos Total - (A + B + C)
Indígena	0,4	0,4	0,1	0,4
Branca	56,5	42,3	67,1	47,0
Preta	7,3	9,4	4,7	8,5
Amarela	0,9	0,4	1,3	0,5
Parda	34,9	47,5	26,8	43,6
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
	Grupos de idade			
16-19 anos	0,6	2,2	0,4	1,8
20-24 anos	4,3	5,7	2,4	5,2
25-29 anos	11,1	9,6	7,5	9,4
30-39 anos	31,3	27,0	28,3	27,5
40-49 anos	30,8	29,2	34,6	30,1
50-59 anos	21,9	26,3	26,9	26,0
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
	Grupos de anos de estudo			
Sem instrução e menos de 1 ano	1,5	8,6	2,2	7,1
1 a 3 anos	3,1	9,6	2,1	8,0
4 a 7 anos	15,6	26,6	12,4	23,7
8 a 10 anos	18,1	18,3	13,7	17,6
11 a 14 anos	46,1	28,5	40,1	31,6
15 anos ou mais	15,5	8,2	29,5	11,8
Não determinados	0,1	0,1	0,1	0,1
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
	Faixas de rendimento no trabalho (todos os trabalhos na semana de referência da PNAD)			
Menos de 1 SM	5,7	33,8	2,0	27,0
1 SM	3,9	5,0	1,9	4,5
1 SM > rendimento <= 2 SMs	22,7	26,2	9,4	23,5
2 SMs > rendimento <= 3 SMs	26,1	16,2	17,8	17,2
3 SMs > rendimento <= 5 SMs	21,1	8,8	22,2	11,7
5 SMs > rendimento <= 10 SMs	14,6	5,0	25,1	8,6
10 SMs > rendimento <= 20 SMs	3,0	1,3	10,1	2,7
Rendimento > 20 SMs	0,4	0,4	6,3	1,2
Ignorado	2,5	3,4	5,3	3,6
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

(Continua)

(Continuação)

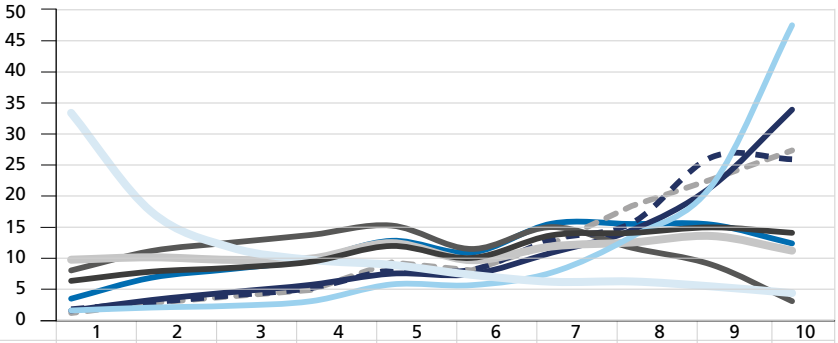
Categoria	Ramos de atividade na atividade principal (na semana de referência)			
	MEI (A)	Conta própria (B)	Empregadores (C)	Autônomos Total - (A + B + C)
Agrícola	0,2	20,0	5,5	16,4
Outras atividades industriais	-	0,1	0,2	0,1
Indústria de transformação	11,2	9,3	12,0	9,8
Construção	8,4	20,2	9,5	17,7
Comércio e reparação	40,2	20,4	37,1	24,3
Alojamento e alimentação	7,8	5,2	9,4	6,0
Transporte, armazenagem e comunicação	4,8	6,9	3,8	6,3
Administração pública	-	-	-	-
Educação, saúde e serviços sociais	2,8	2,6	5,6	3,1
Serviços domésticos	-	-	-	-
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	14,8	9,2	5,4	9,1
Outras atividades	9,7	5,9	11,6	7,0
Atividades mal definidas	0,1	0,2	0,0	0,2
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
	Grandes Regiões geográficas			
Norte	4,3	11,2	5,9	9,9
Nordeste	17,5	31,3	16,4	28,1
Sudeste	49,2	36,9	48,0	39,5
Sul	19,9	13,5	20,8	15,1
Centro-Oeste	9,2	7,1	8,9	7,5
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
	Faixa de rendimento mensal domiciliar *per capita*			
Sem rendimento	-	0,01	0,03	0,01
Até ¼ SM	0,48	7,91	0,34	6,24
Mais de ¼ até ½ SM	3,75	15,09	1,75	12,29
Mais de ½ até 1 SM	15,91	27,30	9,11	23,81
Mais de 1 até 2 SMs	34,14	26,84	23,33	26,94
Mais de 2 até 3 SMs	20,16	9,07	17,50	11,16
Mais de 3 até 5 SMs	13,69	4,97	18,51	7,59
Mais de 5 SMs	7,83	3,66	22,04	6,58
Sem declaração	3,78	5,00	7,40	5,24
Não aplicável	0,27	0,13	0,01	0,13
Total	**100,0**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: PNAD/IBGE, 2014.
Elaboração dos autores.

Não obstante, como assinalado por Ansiliero e Costanzi (2017), um elemento problemático pode ser justamente a focalização dessas medidas, em particular

do MEI.[18] A PNAD 2014, em suplemento especial sobre inclusão produtiva, permite que se observe a focalização desse grupo, sobre o qual foram incluídas questões específicas no questionário dessa edição da pesquisa. Com base nesses dados, os autores concluem que os autodeclarados MEIs possuem, em média, um rendimento do trabalho mais elevado que o conjunto da população ocupada e, não surpreendentemente, se concentram nos décimos superiores da distribuição da RFPC, em que a cobertura já é mais elevada (gráfico 4).

GRÁFICO 4
Proporção de ocupados entre 16 e 59 anos por décimos da distribuição da RFPC, segundo posições na ocupação (2014)
(Em %)



	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Empregados	2,3	5,7	7,1	8,6	11,7	9,8	14,5	14,5	14,3	11,3
Militares	0,0	1,6	2,7	3,8	8,2	6,9	11,2	17,4	21,7	26,4
Estatutários	0,4	2,1	3,4	4,6	6,4	6,3	9,8	13,4	20,6	33,0
Trabalhadores domésticos	6,9	10,1	11,4	12,7	14,2	10,4	14,0	10,6	7,8	1,9
MEI (CP ou E)	0,6	1,7	2,8	4,1	6,9	7,0	11,9	14,6	25,3	25,0
Conta própria	8,7	9,0	8,6	8,8	11,3	8,6	10,8	11,5	12,5	10,1
Empregadores	0,4	0,9	1,2	1,9	4,6	4,5	6,6	12,4	20,7	46,7
Não remunerados	32,5	16,5	10,6	8,6	7,8	6,2	5,1	5,1	4,3	3,2
Total	5,2	6,7	7,3	8,3	10,9	8,9	12,6	13,0	13,9	13,0

Fonte: PNAD/IBGE, 2014.
Elaboração dos autores.
Obs.: CP – conta própria; E – empregador.

18. Para Ansiliero e Costanzi (2017), enquanto 40% dos trabalhadores, entre 16 e 59 anos, se situam nos três últimos décimos da distribuição, aí se concentram 65% dos MEIs – proporção bastante superior à observada entre os trabalhadores por conta própria (34%, excluídos os próprios MEIs nessa condição) e muito próxima à mensurada para outros grupos com bons rendimentos e alto nível de proteção (militares, 66%; estatutários, 67%). Essa proporção apenas fica abaixo do indicador de empregadores (80%, excluídos os próprios MEIs nessa condição). Segundo os autores, os integrantes de estratos superiores não são necessariamente ricos, mas pouco justifica que sejam objeto prioritário de subsídios previdenciários, quando grupos mais numerosos e vulneráveis permanecem excluídos. Convém destacar que, nos estratos em que se concentram os MEIs, a cobertura previdenciária já tem patamar superior à média nacional, o que torna mais questionável sua focalização.

Esse retrato reforça a tese de que, para o MEI, o incentivo para a inscrição está associado aos benefícios proporcionados pela formalização do empreendimento. Isso porque, para trabalhadores com o perfil socioeconômico apontado pela PNAD, se a motivação fosse previdenciária, o benefício definido em 1 SM e a exclusão da ATC e da CTC tenderiam a ser desincentivos relevantes. Os dados parecem indicar inconsistências na estratégia adotada para expandir a cobertura, ao menos no tocante ao MEI, já que subsídios fiscais seriam direcionados a um grupo que deles menos necessitariam, enquanto segmentos efetivamente desprotegidos manteriam esse *status* e seguiriam à margem do sistema previdenciário.

4 RESULTADOS: INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA

4.1 Fonte e descrição dos dados

A principal fonte de dados utilizada neste estudo foi construída a partir de extrações de microdados do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) e consiste no histórico contributivo desidentificado dos trabalhadores inscritos no RGPS na condição de CIs. Para a identificação desses trabalhadores foram criadas novas categorias de contribuintes que não aquelas especificadas na Lei nº 8.213/1991, mas necessárias para a condução do estudo, a partir do agrupamento de códigos de recolhimento específicos para a Guia de Previdência Social (GPS) e para a GFIP, consideradas no enquadramento do trabalhador como segurado (tabela 2).

TABELA 2
Descrição dos agrupamentos de categorias de segurados e quantitativo de casos em cada posição[1] – resultado acumulado (jan./2005-dez./2014)

Categoria de contribuinte	Descrição da categoria de contribuinte	Sigla da categoria de contribuinte	Códigos do trabalhador na GPS[2]	Categorias do trabalhador na GFIP[2]	Quantidade de casos[3]
1	Contribuinte individual – Plano Completo de Previdência Social	CI-PC	1007, 1104, 1120, 1147, 1228, 1287, 1805, 1813	5, 11, 13, 15, 17, 18, 22, 23, 24 e 25	26.198.467
2	Contribuinte individual – Plano Simplificado de Previdência Social	CI-PSPS	1163, 1180, 1236, 1252	-	5.045.904
3	Contribuinte individual – microempreendedor individual	CI-MEI	1058, 1066	-	4.092.977
4	Facultativo – Plano Completo de Previdência Social	FAC-PC	1406, 1457	-	2.424.220

(Continua)

(Continuação)

Categoria de contribuinte	Descrição da categoria de contribuinte	Sigla da categoria de contribuinte	Códigos do trabalhador na GPS[2]	Categorias do trabalhador na GFIP[2]	Quantidade de casos[3]
5	Facultativo – Plano Simplificado de Previdência Social	FAC-PSPS	1473, 1490	-	1.833.131
6	Facultativo de baixa renda	FACBR	1929, 1937	-	822.225
7	Empregado doméstico	DOM	1600, 1651, 1619, 1678	-	6.612.384
8	Segurado especial	SE	1503,1554	-	79.475
9	Empregado	EMP	Não possui código de recolhimento em GPS	Todas, exceto 3, 6, 14, 16 e as relacionadas como CI	24.392.374

Fonte: CNIS/Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev).
Notas: [1] Apenas 0,2% dos casos foram considerados suspeitos de inconsistências. Há casos em que, supostamente, o segurado teria acumulado meses de contribuição antes de completar 16 anos, idade mínima para a filiação legal. Há, ainda, registros de recolhimento para o PSPS e para o MEI antes de sua instituição formal. Esses segurados podem ter feito recolhimentos relativos a competências anteriores com códigos de recolhimento vinculados às novas categorias de segurados (PSPS, MEI e FACBR), situação que exigiria acertos posteriores por parte do segurado. O pequeno número de casos, no entanto, não parece preocupante para este estudo. Optou-se, de qualquer maneira, pela exclusão dos casos duvidosos sem correção possível e pela manutenção dos dados passíveis de correções e ajustes, quando da realização das análises. Entre os filiados ao PSPS, foram excluídos 5.014 indivíduos, número que não passa de 327 entre os filiados ao MEI.
[2] Categorias vinculadas à categoria de CI, na GFIP ou na GPS.
[3] O somatório não se refere à quantidade de pessoas na base – pois diversas categorias podem ser ocupadas por um mesmo indivíduo, inclusive na mesma competência –, mas, sim, à quantidade de pessoas com ao menos um recolhimento em cada categoria.

A base de dados contém o histórico contributivo completo – ainda que com diferentes níveis de desagregação – de todos os CIs que contribuíram nessa condição no período de referência, ou melhor, para cada indivíduo inscrito e com ao menos um recolhimento feito no período de janeiro de 2005 a dezembro de 2014 nas categorias de interesse: CI-plano completo (CI-PC), CI-PSPS e/ou CI-MEI, reunidas nas categorias originais de 1 a 5 da tabela 2. Para cada trabalhador, consta a informação de sexo, data de nascimento, quantidade de meses acumulados de contribuição (brutos e líquidos, nesse último caso, contabilizados apenas uma vez os meses com vínculos concomitantes), no total e em cada categoria ocupada até dezembro de 2004, e o histórico contributivo recente, discriminado por competências e categorias, compreendendo o período de referência. O histórico recente consiste no valor registrado para os recolhimentos mensais de cada contribuinte, segundo cada categoria de segurado (quantas tenham sido as categorias em cada competência).

Em caso de mais de um recolhimento na mesma competência, adotou-se como procedimento: *i)* recolhimentos com códigos da mesma categoria tiveram seus valores mensais somados; *ii)* recolhimentos com códigos de complemento foram somados aos valores das categorias de referência para o complemento; *iii)* recolhimentos com códigos de categorias diferentes foram apresentados separadamente, por categoria; *iv)* recolhimentos complementares, sem que fosse encontrado o par formado pelos pontos X e Y (X é o recolhimento; Y é o complemento), foram vinculados ao plano a

que se refere o complemento; e *v)* os poucos casos de recolhimentos retroativos com base em códigos de pagamento legalmente ainda inexistentes (MEI ou PSPS, antes da vigência legal) foram reclassificados como CI ou FAC-PC (mesmo com contribuição inferior à mínima, já que são considerados nas estatísticas de contribuintes do RGPS).

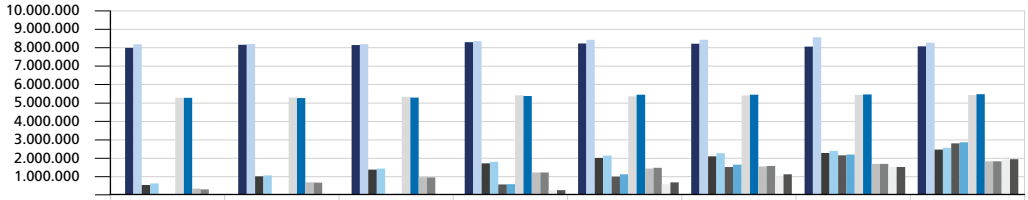
Para fins analíticos, portanto, os casos de retroatividade ilegal ou de complemento (categoria original de números 3, 5, 8, 10 e 11) sem pareamento com a contribuição principal foram agrupados pela categoria principal (para a qual iria o complemento), como indicado na tabela 2, coluna 3, numerada pela categoria nova. Assim, consideram-se neste estudo nove categorias de segurados: *i)* CI-PC; *ii)* CI-PSPS; *iii)* CI-MEI; *iv)* FAC-PC; *v)* FAC-PSPS; *vi)* FACBR; *vii)* DOM; *viii)* SE; e *ix)* EMP. Se consideradas essas categorias, rearranjadas, pouco se altera a distribuição de indivíduos por número de categorias nas quais se contribuiu no tempo.

Na base de microdados original, constavam 38.424.654 trabalhadores, individualizados com base no número (*anonimizado*) de registro no Cadastro de Pessoa Física (CPF). Em termos gerais, após o processo de análise e crítica dos microdados, pode-se dizer que os dados da extração especial são consistentes, sem grandes distorções ou afastamentos dos resultados e parâmetros esperados. O trabalho de preparação da base ajustou eventuais imprecisões identificadas, eliminando ou corrigindo (quando possível) as poucas observações com valores incompatíveis com parâmetros mínimos e máximos, legais ou cronológicos. Ao final desse processo, foram mantidos na base e incorporados às análises 5.040.890 filiados ao PSPS e 4.092.650 ao MEI.

Quando considerado o quantitativo de contribuintes por categorias, os dados rearranjados da base se aproximam significativamente daqueles publicados pelo AEPS (gráfico 5). A aderência das duas séries (AEPS e base de microdados do CNIS) melhora com o tempo, tanto quando se toma o total de contribuintes (pessoas com ao menos uma contribuição no ano) como quando se leva em conta o número médio mensal de contribuintes. Uma explicação plausível para essa dinâmica é o processo de elaboração do AEPS, que a cada edição publica dados de um ano e revisa os dados de dois anos anteriores, limitando a revisão periódica de toda a série histórica. Não raro, os segurados fazem recolhimentos relativos a competências anteriores, dado que não há impedimento operacional (ainda que haja especificações legais em cada caso) para o recolhimento retroativo, e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) realiza frequentes ajustes nos

registros, ocorrências mais fielmente captadas em extrações especiais que abrangem mais atualizações no CNIS.

GRÁFICO 5
Quantidade de contribuintes no ano[1] e média mensal de contribuintes, segundo categorias de segurados (2007-2014)



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
T – PC-AEPS	8.047.361	8.213.965	8.204.606	8.354.148	8.289.409	8.278.311	8.110.555	8.130.799
T – PC	8.245.243	8.264.068	8.243.058	8.418.385	8.492.064	8.487.891	8.630.034	8.325.533
T – PSPS-AEPS	534.463	1.000.615	1.371.355	1.722.755	2.022.517	2.108.848	2.284.633	2.468.935
T – PSPS	627.021	1.069.370	1.437.766	1.797.357	2.147.993	2.267.726	2.401.843	2.578.567
T – MEI-AEPS	-	-	41.922	557.540	995.289	1.523.131	2.161.113	2.816.057
T – MEI	9	14	45.917	583.071	1.119.455	1.653.022	2.205.860	2.874.877
M – PC-AEPS	5.307.521	5.327.814	5.369.016	5.453.496	5.397.692	5.436.898	5.470.962	5.461.455
M – PC	5.305.881	5.296.278	5.318.045	5.414.451	5.477.809	5.483.481	5.500.577	5.505.266
M – PSPS-AEPS	340.729	672.818	958.454	1.222.972	1.438.148	1.542.915	1.692.298	1.831.541
M – PSPS	286.792	668.236	955.251	1.224.968	1.470.061	1.576.047	1.693.601	1.829.985
M – MEI-AEPS	-	-	9.631	249.756	581.349	1.013.842	1.515.242	1.930.942
M – MEI	1	1	10.070	256.898	674.464	1.126.086	1.521.059	1.939.912

Fonte: AEPS/Ministério da Previdência Social (MPS) e CNIS/Dataprev.
Nota: [1] Pessoas com ao menos uma contribuição no ano.
Obs.: T – total de pessoas com ao menos uma contribuição no ano; M – média mensal (número total de contribuições – pessoas vezes o número de contribuições no ano – dividido por doze).

Dada a elevada convergência entre o AEPS e a base de microdados, as análises desta seção se baseiam de modo intercambiável nessas duas referências. Ou seja, conforme a necessidade analítica, ora utilizam-se os dados agregados, ora os microdados, também porque os dados do AEPS já estão disponíveis para 2015 e 2016, enquanto a base de microdados registra dezembro de 2014 como competência mais recente. O uso dos dados de 2015 e de 2016, mesmo agregados, oferece informações importantes especialmente sobre as tendências dos indicadores usados no estudo, justificando-se assim seu emprego.

A abertura mensal dos dados, iniciada em janeiro de 2005, oferece maior detalhamento do histórico contributivo dos CIs e melhores referências para comparações pré e pós-intervenção, com 27 meses independentes dos possíveis efeitos das medidas de inclusão de CIs, já que a mais antiga dessas medidas (PSPS) apenas passou a produzir efeitos em abril de 2007. Esse período livre de influências, juntamente com o histórico pregresso (anterior a janeiro de 2005), é fundamental para a análise de resultados proposta neste estudo.

Como limites dessa base, convém mencionar a falta de riqueza nas informações sobre o perfil dos segurados, tais como escolaridade e nível de rendimento individual e familiar. Sobre esse último, a limitação se mantém apesar do registro do valor do salário de contribuição, já que este é delimitado pelo piso e teto previdenciários, bem como pela característica específica de cada plano (estando definido em 1 SM justamente para o MEI e para o PSPS, para os quais há contribuição e benefício definidos e vinculados a esse valor). Esses elementos limitam sua utilização como aproximação da situação socioeconômica do indivíduo e como critério para a diferenciação de segurados.

Ademais, há o fato de que o histórico contributivo mais antigo (anterior a janeiro de 2005) está disposto em formato agregado e não aporta o registro dos salários de contribuição e da data de filiação ao RGPS (esta última, fundamental para estimativas de densidade contributiva). Tampouco há dados que permitam a identificação de motivos para a não contribuição, não sendo possível estabelecer uma diferenciação entre indivíduos que deixaram de cotizar por vontade ou necessidade (aí incluídas as situações de desemprego e inatividade) e aqueles que, por exemplo, faleceram ou se tornaram recebedores de benefícios.

No que diz respeito a históricos laborais, o ideal é que o intervalo contributivo se encerre quando o indivíduo transite definitivamente do estado contributivo ao não contributivo, estando disponível toda e qualquer informação que preencha lacunas nesse levantamento longitudinal – por exemplo, a ocorrência de afastamentos do trabalho por motivos de saúde, a inatividade e o próprio óbito do segurado. Não obstante, como indicado, a base de microdados possui problemas de censura e truncamento causados pelos critérios e filtros empregados em sua construção. Em bases dessa natureza, o intervalo contributivo é comumente interrompido pela finalização do período de observação (no caso, limitado a dezembro de 2014), de modo que nada se sabe sobre as transições de estado ocorridas posteriormente a esse limite, caracterizando uma *censura pela direita*. Como argumenta Apella (2009), essa censura, a princípio, não configuraria risco significativo de viés analítico, sendo suficiente reconhecer que as únicas informações disponíveis são o estado e a dinâmica de transições observadas para cada trabalhador até o último registro mensal considerado. Na base de microdados utilizada, o óbito e a inatividade (por qualquer motivo, inclusive por incapacidade) também são exemplos de censura pela direita, já que a insuficiência de dados impede que as ocorrências desse tipo, durante o período de observação, sejam tratadas, por exemplo, como mudanças de estado.

Já a *censura pela esquerda* se manifesta, por exemplo, quando a data de início de um estado, que pode ser o evento inicial, está indisponível. Na extração de dados utilizada neste estudo, não há informação sobre a data de início efetivo das contribuições e sobre as transições de estado dos segurados que já possuíam aportes feitos anteriormente em janeiro de 2005, de maneira que os dados relativos a uma parcela dos segurados se encontram censurados pela esquerda e esses registros não são utilizados quando da elaboração da densidade contributiva principal (medida como a proporção de meses de cotização em relação aos meses de atividade), podendo ser considerados apenas se aplicadas hipóteses simplificadoras.

O *truncamento à esquerda*, no contexto dos registros administrativos empregados neste estudo, pode se dar caso o levantamento se inicie após a ocorrência do evento inicial relativo a algum indivíduo de interesse. Concretamente, como a base se limita aos indivíduos que tenham aportado ao menos uma vez para o RGPS entre janeiro de 2005 e dezembro de 2014, isso significa que os que passaram pelo regime apenas anteriormente a esse intervalo ficam excluídos da análise. Essa exclusão pode distorcer os resultados, que, como adverte Apella (2009), podem deixar de captar integralmente a heterogeneidade existente nos registros.

Para contornar parte dessas limitações, optou-se por conceder igual tratamento aos registros, sem qualquer hipótese ou recurso estatístico que incorpore a questão da censura nos dados, ainda que isso limite o alcance das análises. Como forma de minimizar o possível viés provocado por características não observáveis nos dados, os resultados, por sua vez, são apresentados, sempre que cabível, com aberturas por sexo, idade e salário de contribuição, dimensões sob as quais o comportamento dos segurados se revela potencialmente distinto. Entende-se que, dado o objetivo deste estudo, os dados disponíveis, somados ao tratamento exploratório conferido a eles, permitem a construção de um retrato suficientemente acurado da trajetória previdenciária dos trabalhadores autônomos, em termos de sua vinculação aos diferentes planos de contribuição.

4.2 Resultados: evolução no volume de CIs

A quantidade de CIs, no conceito mais amplo, ou seja, com ao menos um recolhimento no ano, tem aumentado continuamente desde 2003, em parte pelo próprio crescimento da população ocupada, mas possivelmente também por fatores exógenos. Entre 1997 e 2002, a taxa média anual de crescimento no volume de contribuintes foi inferior a 1%,

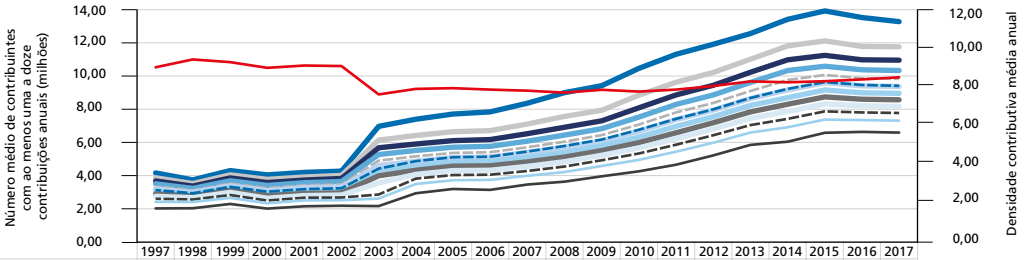
mas, apenas entre 2002 e 2003 (ano da implantação da retenção obrigatória), a quantidade total desses contribuintes com ao menos um recolhimento anual variou positivamente em 63,0% – distinção, aliás, marcada pela implantação da retenção obrigatória.

Pereira (2005) analisou a evolução no contingente de CI com a entrada em vigor dessa medida, discutida anteriormente, mas também da retenção de 11% relativa à cessão de mão de obra.[19] O autor, embora não tenha empregado uma metodologia que isolasse o impacto das medidas entre si e dos efeitos de outros fatores, conclui que o contingente de CIs aumentou, significativamente, logo após a entrada em vigor dessas medidas administrativas. Na visão do autor, especificamente entre 2003 e 2005, triênio de interesse no seu estudo, não teriam ocorrido fatos novos ou atípicos que impedissem a associação direta entre as medidas supracitadas e o impacto positivo sobre o volume de contribuintes. Ocorre que, a partir de 2003 (e ao menos até 2013), outras categorias sustentaram uma expansão de seu contingente,[20] movimento que, contrariamente à premissa de Pereira (2005), introduz outros fatores e dificulta a identificação de seus determinantes no tocante aos CIs, em que pese o óbvio efeito imediato da retenção de 11% no biênio 2002-2003.

Juntamente com a quantidade daqueles com ao menos uma cotização anual, o número médio de contribuintes no ano também indica um incremento significativo no volume de segurados nessa categoria. Quanto maior a densidade contributiva (número acumulado de contribuições no ano, de uma a doze, como no gráfico 6), contudo, menor tende a ser a taxa anual média de crescimento no volume de CIs. De qualquer modo, após uma queda drástica entre 2002 e 2003 (linha vermelha no gráfico 6), o número médio de contribuições no ano, tomado como aproximação da densidade contributiva dos segurados, manteve-se em patamar mais baixo que a média registrada entre 1997 e 2002 – 9,15 meses (1997-2002) contra 8,01 meses (2003-2017), em doze possíveis –, experimentando alguma reação entre 2013 e 2017 (8,35 meses por ano). No biênio 2016-2017, a melhoria do indicador oculta resultados negativos, já que a média maior se deve fundamentalmente à queda no volume de contribuintes com pior densidade contributiva, resultante da crise econômica que tende a afetar primeiro e mais fortemente os trabalhadores mais vulneráveis.

19. A partir de fevereiro de 1999, a empresa contratante de serviços prestados mediante cessão de mão de obra ou empreitada, inclusive em regime de trabalho temporário, passou a ter que reter 11% do valor bruto da nota fiscal, da fatura ou do recibo de prestação de serviços e recolher à Previdência Social a importância retida.
20. Ver, por exemplo, os registros administrativos do RGPS relativos a contribuintes publicados no Infologo AEPS.

GRÁFICO 6
Quantidade de CIs, segundo o número mínimo de recolhimentos anuais; número médio de contribuintes (média, em milhões, na linha pontilhada azul); e número médio de contribuições/ano (densidade média, na linha vermelha) (1997-2017)



	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	4,16	3,75	4,30	4,05	4,20	4,27	6,96	7,39	7,72	7,84	8,37	9,00	9,42	10,46	11,31	11,91	12,56	13,42	13,92	13,52	13,27
2	3,87	3,52	4,04	3,78	3,92	4,01	6,14	6,42	6,65	6,72	7,11	7,57	7,94	8,85	9,62	10,22	11,01	11,81	12,12	11,79	11,76
3	3,68	3,37	3,86	3,59	3,74	3,83	5,68	5,90	6,11	6,17	6,53	6,91	7,30	8,09	8,86	9,44	10,22	10,98	11,24	10,98	10,95
4	3,51	3,23	3,69	3,41	3,58	3,65	5,27	5,52	5,71	5,76	6,08	6,44	6,83	7,53	8,29	8,86	9,61	10,34	10,60	10,37	10,34
5	3,35	3,11	3,53	3,25	3,43	3,47	4,91	5,16	5,37	5,41	5,71	6,04	6,44	7,07	7,80	8,38	9,10	9,76	10,06	9,87	9,83
6	3,21	2,99	3,39	3,10	3,28	3,32	4,61	4,86	5,09	5,12	5,40	5,71	6,10	6,68	7,38	7,95	8,64	9,16	9,60	9,41	9,37
7	3,06	2,88	3,24	2,95	3,05	3,09	4,33	4,58	4,83	4,85	5,10	5,40	5,79	6,32	6,97	7,55	8,22	8,70	9,16	8,99	8,96
8	2,90	2,78	3,13	2,79	2,92	2,96	4,00	4,32	4,57	4,59	4,83	5,12	5,51	6,00	6,59	7,19	7,84	8,30	8,75	8,60	8,57
9	2,76	2,67	2,99	2,64	2,80	2,83	3,56	4,08	4,31	4,33	4,56	4,84	5,22	5,67	6,23	6,81	7,45	7,86	8,33	8,20	8,17
10	2,61	2,56	2,84	2,50	2,67	2,68	2,87	3,82	4,04	4,06	4,28	4,56	4,93	5,33	5,87	6,43	7,04	7,42	7,87	7,80	7,77
11	2,42	2,41	2,66	2,34	2,51	2,52	2,62	3,50	3,73	3,74	3,99	4,22	4,59	4,94	5,44	5,98	6,60	6,91	7,38	7,35	7,31
12	2,02	2,03	2,29	2,02	2,15	2,19	2,16	2,93	3,20	3,14	3,47	3,64	3,96	4,26	4,66	5,22	5,85	6,04	6,58	6,64	6,59
Média contribuintes	3,13	2,94	3,33	3,03	3,19	3,23	4,43	4,87	5,11	5,15	5,45	5,79	6,17	6,77	7,42	7,99	8,68	9,22	9,63	9,46	9,41
Densidade média	9,02	9,42	9,29	9,00	9,11	9,09	7,63	7,91	7,95	7,87	7,82	7,72	7,86	7,76	7,87	8,05	8,29	8,25	8,30	8,40	8,51

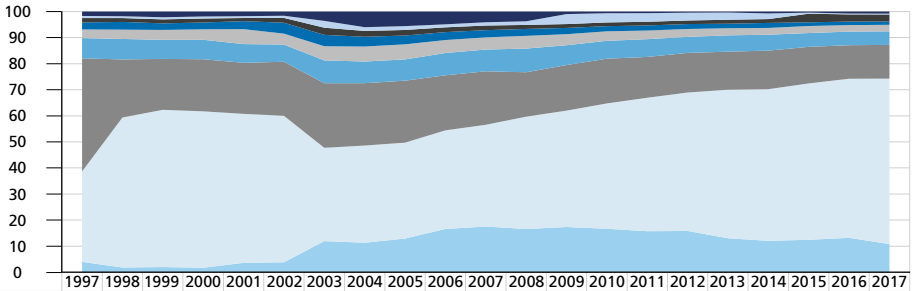
Fonte: CNIS/Dataprev.
Elaboração dos autores.
Obs.: 1. As linhas de um a doze representam a quantidade de contribuintes com ao menos aquele número de recolhimentos no ano.
2. A quantidade média (total) consiste no somatório do produto do número de CIs pelo de contribuições feitas no ano dividido por doze.
3. Início da vigência: retenção obrigatória (abril de 2003); PSPS (abril de 2007); e MEI (julho de 2009).

Como 2003 também marca uma mudança generalizada na tendência observada para o grau de cobertura previdenciária, os registros administrativos precisam ser analisados com cautela, no tocante à magnitude do crescimento no volume de CIs e ao seu significado e a qualquer relação causa-efeito entre esse fato e as políticas de inclusão previdenciária. Sobre a retenção obrigatória, os dados sugerem que a medida pode ter sido mais efetiva na contenção da evasão de contribuições, ainda que tenha também favorecido algum aumento da cobertura e da densidade contributiva. Essa hipótese é reforçada pela evolução na proporção de CIs por faixas de valor do salário de contribuição, isto é, o valor autodeclarado (embora sujeito ao piso e ao teto previdenciário) sobre o qual o recolhimento mensal é realizado (gráfico 7).

Entre 1997 e 2002, na média anual, apenas 3% dos CIs recolhiam sobre o valor declarado inferior ao piso previdenciário. Apenas entre 2002 e 2003, essa proporção saltou de 4% para 12%, assumindo o valor médio anual de 14% entre 2003 e 2017, com ápice de 18% em 2007. Esses percentuais sugerem que a retenção, com frequência, não é acompanhada da devida complementação financeira por parte do CI, necessária

(mas não compulsória) quando o valor retido pelo contratante é inferior à contribuição legal mínima. Apesar da tendência recente de retração nesse indicador, os indícios de aumento no recolhimento sistemático quando a contribuição não é compulsória, ou seja, quando o CI não presta serviços a pessoas jurídicas (tornando exigível, pelo RGPS, o pagamento da cota patronal e a retenção da contribuição do próprio trabalhador), são modestos, como parecem indicar os dados de densidade (gráfico 6).

GRÁFICO 7
Evolução na proporção de CIs do RGPS por faixas de valor do salário de contribuição (1997-2017)
(Em %)



	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Acima de 7 SMs	2	2	2	2	2	2	4	6	6	5	4	4	1	1	1	0	0	1	0	1	1
Acima de 6 até 7 SMs	1	1	1	1	1	1	3	1	1	1	1	1	4	4	3	3	3	2	0	0	0
Acima de 5 até 6 SMs	2	1	2	2	1	2	3	2	2	2	2	2	1	1	1	1	2	1	3	3	3
Acima de 4 até 5 SMs	3	3	3	3	3	4	4	4	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	1	1	1
Acima de 3 até 4 SMs	3	4	4	4	6	4	5	6	6	5	5	5	4	4	3	3	3	3	3	2	3
Acima de 2 até 3 SMs	8	8	7	7	7	7	9	8	8	9	8	9	8	7	7	6	6	6	5	5	5
Acima de 1 até 2 SMs	43	22	20	20	20	21	25	24	24	21	21	17	17	17	16	15	15	15	14	13	13
Igual a 1 SM	35	58	60	60	57	56	36	37	37	38	39	43	45	48	51	53	57	58	60	61	63
Até 1 SM	4	2	2	2	4	4	12	11	13	17	18	17	17	17	16	16	13	12	12	13	11

Fonte: CNIS/Dataprev.
Elaboração dos autores.

Esse movimento na faixa inferior ao SM afetou as demais, em particular aquela com recolhimentos exatamente no valor do piso, mas, desde 2007, houve um aumento claro na proporção de contribuintes recolhendo sobre esse montante (coincidente com o benefício definido para o PSPS e para o MEI). O comportamento dessa distribuição fornece argumentos adicionais de possíveis efeitos do PSPS e do MEI, embora, uma vez mais, deva-se relativizar os resultados em razão dos diversos fatores que podem ter favorecido essa convergência em direção ao salário de contribuição de 1 SM.[21] Também

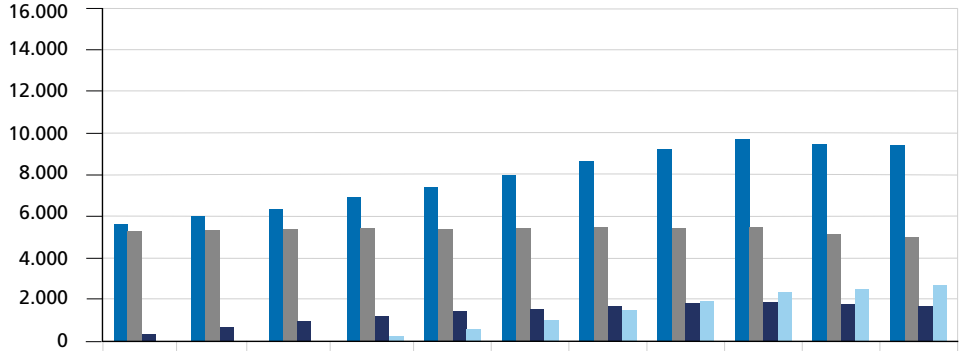
21. No curto prazo (2015-2017), esse movimento pode passar inclusive pela redução do salário de contribuição autodeclarado por CI-PC, diante da crise econômica e da consequente redução no rendimento real médio do trabalho. Para outros fatores nesse sentido, com destaque para a política de valorização do SM, ver Ansiliero e Costanzi (2017).

merece destaque a própria evolução na quantidade absoluta de CIs, que, desde 2007, ano de implantação do PSPS, recebeu um novo estímulo, ainda que menos pungente que o registrado entre 2002 e 2003, seja pela possível inclusão de novos contribuintes, seja pela migração no interior do próprio RGPS entre diferentes categorias de segurados.

O contingente de CIs no plano básico (CI-PC) – sujeito à alíquota de 20% sobre o salário de contribuição declarado entre o piso e o teto previdenciários e com a garantia do pacote completo de benefícios e serviços do RGPS – se manteve praticamente estável entre 2007 e 2015, decrescendo no biênio 2016-2017 (gráfico 8). Quando tomados os registros mensais de janeiro de 2005 a dezembro de 2014, nota-se que a curva correspondente ao plano completo manteve praticamente a mesma tendência e inclinação no primeiro período, com estabilidade relativa da quantidade mensal de contribuintes. Nos demais planos para autônomos (caracterizados por contribuição e benefício definidos) houve aumento intenso na quantidade de contribuintes até 2014, com diferenciação de resultados desde então: o MEI segue em expansão, ainda que arrefecida, enquanto o PSPS recrudesceu ligeiramente no triênio 2015-2017.

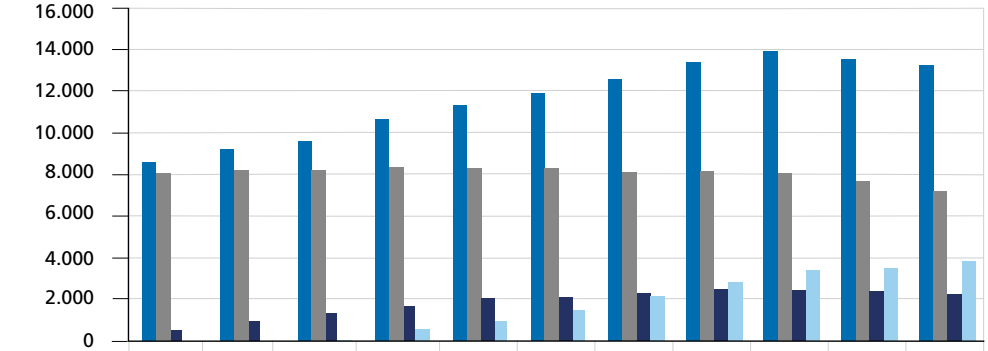
GRÁFICO 8
Evolução na quantidade de CIs do RGPS por subcategorias (2007-2017)

8A – Quantidade média



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CI	5.648	6.001	6.337	6.926	7.417	7.994	8.679	9.224	9.716	9.460	9.408
CI-PC	5.308	5.328	5.369	5.453	5.398	5.437	5.471	5.461	5.484	5.170	5.015
PSPS	341	673	958	1.223	1.438	1.543	1.692	1.832	1.860	1.777	1.679
MEI	-	-	10	250	581	1.014	1.515	1.931	2.372	2.514	2.714

8B – Quantidade total



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CI	8.582	9.215	9.618	10.634	11.307	11.910	12.556	13.416	13.913	13.521	13.273
CI-PC	8.047	8.214	8.205	8.354	8.289	8.278	8.111	8.131	8.078	7680,3	7.208
PSPS	534	1.001	1.371	1.723	2.023	2.109	2.285	2.469	2.440	2.371	2.223
MEI			42	558	995	1.523	2.161	2.816	3.395	3.470	3.841

Fonte: AEPS/MPS.
Elaboração dos autores.

Ou seja, o aumento na quantidade de CIs na última década pode ser explicado em grande medida pelos novos planos. Não significa dizer que não houve novas entradas de contribuintes no plano completo, mas tão somente que diferentes movimentos possivelmente se anularam, resultando em relativa estabilidade no estoque até 2015. No caso do CI-PC, além da possibilidade de migração entre subcategorias de CI, a maior antiguidade do plano tende a fazer, por exemplo, com que uma maior parcela de seus filiados esteja apta ou próxima de ter cumprido os requisitos para aposentadoria.[22]

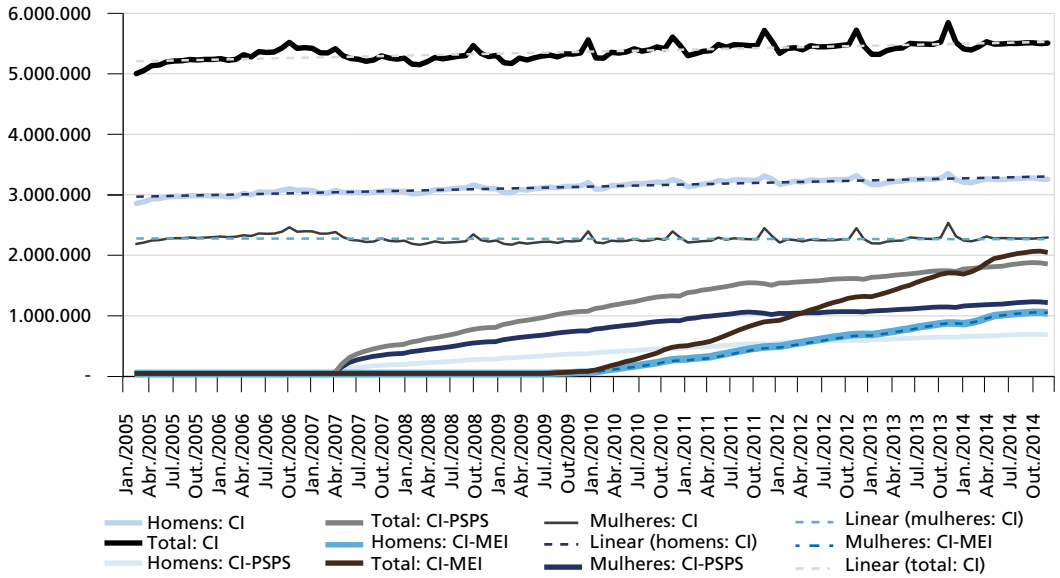
Desde o início de sua vigência (em 2007), o PSPS registrou um aumento paulatino de inscritos, com relativa estabilidade na quantidade de contribuintes entre 2014 e 2015 e queda subsequente (2016-2017). O MEI avançou mais rapidamente, de maneira que, mesmo havendo um hiato entre a implantação dos dois planos, a quantidade (média e total) de contribuintes alcançou grandeza parecida entre 2013 e 2014, e o PSPS já foi superado em volume (gráfico 8). Tomando-se como referência a quantidade média de contribuintes, tem-se que, em 2009, início da vigência do MEI, o plano CI-PC e o PSPS representavam, respectivamente, 85% e 15% da quantidade média de contribuintes individuais; em 2017, essas proporções chegaram a 53% e 18%, já que o MEI respondeu por 29% do volume médio anual.

22. Os microdados utilizados neste estudo mostram que houve, de fato, novas filiações ao plano completo, mas que estas, embora tenham superado as filiações ao PSPS, foram significativamente inferiores à filiação ao MEI.

De modo geral, essa ampliação progressiva parece compatível com o perfil do público beneficiário potencial das medidas, que, a princípio, deveriam atingir trabalhadores relativamente vulneráveis (com rendimento limitado, mas suficiente para contribuir mediante subsídio), distribuídos difusamente (dispersos geograficamente, mas também por ramos de atividade econômica) e com distintos níveis de acesso à informação. Em um primeiro momento, é possível que segurados já vinculados ao RGPS, com conhecimento prévio sobre o regime e melhor acesso à informação, possam ter exercido maior peso sobre as inscrições nos novos planos, em particular sobre o PSPS. Para isso, também pode ter contribuído o escasso esforço de comunicação em torno da medida, bem menos difundida que o MEI.

A evolução mais acelerada no volume de inscritos no MEI e, por consequência, a maior inclinação em sua curva de contribuintes mensais podem ser efeito do foco prioritário dado a esse programa pelo governo federal e seus parceiros (como o Sebrae), com uma divulgação massiva em todo o país (Costanzi e Barbosa, 2013). Também pode ter contribuído para isso a drástica diminuição pós-implantação na alíquota previdenciária (originalmente fixada em 11% do piso previdenciário para ambos os planos), alteração (entre os CIs) exclusiva para aqueles na subcategoria de MEIs (atualmente recolhendo 5% do SM).

GRÁFICO 9
Evolução na quantidade de CIs do RGPS por tipo de segurado (jan./2005-dez./2014)



Fonte: Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS)/MPS – microdados produzidos pela Dataprev.
Elaboração dos autores.
Obs.: 1. Início da vigência: PSPS em abril de 2007 e MEI em julho de 2009.
2. O somatório dessas curvas não corresponde necessariamente ao total de pessoas, pois recolhimentos em nome de um mesmo contribuinte podem ser feitos simultaneamente, por mais de uma guia e categoria no mesmo mês de referência.

Para além das diferenças em termos de volume e padrão de evolução no tempo, o perfil dos contribuintes típicos de cada plano revela disparidades marcantes em termos da composição por sexo: os homens prevalecem entre os segurados do plano completo, há relativo equilíbrio na distribuição por gênero no MEI (com ligeira predominância masculina) e existe uma ampla sobrerrepresentação feminina no PSPS. Uma hipótese, não testável pelos dados disponíveis, é que essas diferenças se devam a eventuais vieses de gênero na natureza das atividades e no padrão de rendimentos dos autônomos concentrados nesses três planos. Na análise da evolução mensal, os resultados sugerem que, entre as mulheres, as novas filiações tenderiam mais frequentemente a ocorrer nos planos mais fortemente subsidiados, dado que apenas entre os homens nota-se algum incremento no contingente mensal de contribuintes do plano completo.

Outra hipótese, plausível e possivelmente complementar à anterior, é que o escopo ligeiramente diferenciado dos planos explique parte desse fenômeno. O foco exclusivo do PSPS na dimensão previdenciária e o enfoque empreendedor do MEI podem, de fato, explicar a diferenciação no grupo de segurados dos dois planos, bem como destes em relação ao plano completo. O plano tradicional, mais completo em benefícios e serviços e menos subsidiado que o MEI e o PSPS, tenderia a reproduzir mais diretamente o perfil típico dos autônomos na população ocupada (com sobrerrepresentação masculina) e a atrair aqueles, nesse grupo, com melhor situação socioeconômica e laboral (nesse caso, também mais frequentemente os homens), para os quais a manutenção da ATC, da CTC e do salário de benefício superior ao SM tende a ser mais acessível e atrativa.

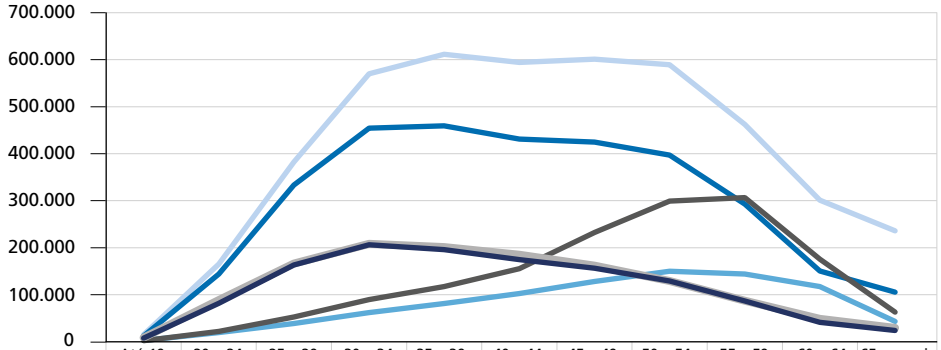
O PSPS e o MEI coincidem na oferta de benefícios e serviços previdenciários, mas tendem a não rivalizar entre si quando o objetivo do autônomo é a atividade empreendedora formal, meta menos comum (e factível) quando se consideram os trabalhadores com menores rendimentos (mesmo que com alguma capacidade contributiva) e em atividades menos estruturadas (em que as mulheres costumam estar sobrerrepresentadas, dado que estão mais sujeitas à precariedade laboral). Nesse cenário, o PSPS poderia a ser a escolha mais natural, e a maior participação feminina nesse plano seria ao menos parcialmente explicada.

Com respeito à idade, os contribuintes se concentram nos grupos etários intermediários, tanto entre os homens como entre as mulheres, com diferenças mais pronunciadas entre os sexos nas faixas de idade mais elevadas, dado que há diferenças

significativas na idade média de concessão de aposentadorias masculinas e femininas (gráfico 10). Os contribuintes do MEI se concentram em faixas etárias mais baixas (25 a 44 anos), em termos comparativos, configurando uma distribuição assimétrica positiva. O PSPS possui uma distribuição claramente assimétrica negativa, com maior concentração de segurados na faixa etária superior (45 a 59 anos). A desagregação por sexo pouco altera esses resultados, salvo em termos de volume, de modo que homens e mulheres apresentam distribuições etárias semelhantes.

O escopo do PSPS também contribui para explicar sua maior atratividade para os trabalhadores com 45 a 50 anos ou mais de idade, pois a carência mínima (quinze anos) para a API faria dessa idade o limite máximo de filiação para que o CI pudesse requerer o benefício na idade mínima estatutária urbana (para mulheres, 60 anos; para homens, 65 anos).[23] Em relação ao MEI, a maior concentração de adultos jovens se mostra consistente com o perfil médio esperado do microempreendedor brasileiro, ainda que o envelhecimento populacional venha também aumentando a idade média dessa categoria.

GRÁFICO 10
Quantidade de CIs por planos previdenciários, segundo sexo e faixas de idade (2014)



	Até 19	20 a 24	25 a 29	30 a 34	35 a 39	40 a 44	45 a 49	50 a 54	55 a 59	60 a 64	65 ou mais
CI-PC homens	15.044	165.180	382.338	569.998	611.327	594.307	600.939	589.343	462.413	301.245	235.827
CI-PC mulheres	12.329	143.886	333.061	454.289	459.245	431.096	424.845	396.971	292.718	150.520	105.699
CI-PSPS homens	2.594	19.495	38.761	61.938	81.221	102.704	128.135	149.991	144.316	117.581	43.133
CI-PSPS mulheres	2.522	22.261	52.670	89.598	117.397	155.546	232.668	298.985	306.693	175.850	62.909
CI-MEI homens	8.607	88.802	166.351	208.290	201.338	184.987	161.962	129.194	87.083	48.582	29.615
CI-MEI mulheres	7.930	81.874	163.406	206.544	196.062	174.846	156.243	129.111	86.903	41.514	24.173

Fonte: SPPS/MPS – microdados produzidos pela Dataprev.
Elaboração dos autores.
Obs.: Exclusive casos com sexo e/ou idade ignorados.

23. A distribuição etária do PSPS, com maior peso nas idades médias-superiores, pode ser um indicativo de que, nesse plano, a migração entre categorias e subcategorias de antigos segurados tenha sido mais importante.

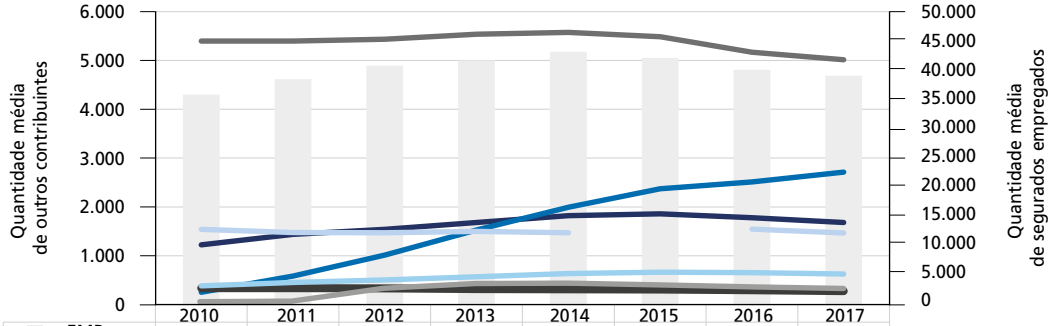
Essa evolução positiva no volume de CI (pela fonte CNIS) e o avanço no grau de cobertura previdenciária (medido pela PNAD/IBGE anual) dos autônomos não podem aqui ser diretamente vinculados ao MEI e ao PSPS, pois essas melhorias foram observadas em todas as categorias de ocupados e diversos elementos podem ter contribuído para esses resultados. Entre os possíveis fatores explicativos desses movimentos, é possível citar: a melhoria do rendimento real do trabalho e seus efeitos potencialmente positivos sobre a contribuição autônoma; o bom momento vivido pela economia no período e seus rebatimentos no mercado de trabalho (em particular, sobre o emprego formal); o aumento do nível médio de educação da população ocupada e a melhoria no acesso a informações sobre direitos e deveres trabalhistas e previdenciários; avanços na fiscalização trabalhista e previdenciária; e o processo de envelhecimento populacional, que tende a aumentar naturalmente a relevância da Previdência Social entre a população.

Esses pontos dificultam o isolamento dos efeitos do MEI e do PSPS, condição para a mensuração de seus impactos, mas alguns estudos que já tiverem como objeto essas iniciativas registram, de modo geral, evidências de que os resultados sobre a inclusão de autônomos seriam positivos. Foguel *et al.* (2011), por exemplo, realizaram uma avaliação do PSPS um ano após sua implantação e concluíram que, mesmo com controle por outros fatores relevantes, esse plano teria elevado a probabilidade de que trabalhadores recebendo cerca de 1 SM contribuíssem para o RGPS. O estudo, que também mensurou o efeito sobre o número de contribuintes, aponta para impactos positivos sobre a adesão dos trabalhadores autônomos de baixa renda, foco da medida. Já Corseuil, Neri e Ulyssea (2014)[24] apresentam evidências de que o MEI afetou a contribuição para o RGPS e concorreu para incentivar a atividade empreendedora, embora também indiquem efeitos negativos, como: a redução deliberada da escala do empreendimento para garantir o enquadramento no plano; a substituição, em algum grau, de relação de trabalho assalariado por relação de prestação de serviços, normalmente em estabelecimentos de menor porte; e, apesar da melhoria na formalidade previdenciária, a presença de efeitos menos significativos sobre a formalização dos empreendimentos.

24. Ansiliero e Costanzi (2017), contudo, argumentam que, como a adesão ao MEI implica a legalização da atividade empreendedora, a formalização previdenciária não deveria ocorrer sem o registro no CNPJ, de maneira que os resultados do estudo podem representar a combinação de efeitos do MEI e do PSPS. O PSPS, limitado à dimensão previdenciária, aparentemente não foi considerado na análise, apesar de competir pela preferência dos autônomos. Os próprios autores têm o cuidado de recomendar cautela na interpretação dos resultados, advertindo que a análise apresentada não seria suficiente para a identificação do efeito causal do MEI, mas tão somente estabeleceria associações possíveis entre a política e as dimensões abordadas no estudo.

Nesse sentido, convém destacar a dinâmica recente observada entre contribuintes do RGPS, na qual o MEI se diferencia significativamente das demais categorias e subcategorias de segurados ativos. Se até 2014 a análise da quantidade média anual de contribuintes revelava relativa estabilidade e, na maior parte dos casos, expansão do volume de contribuintes, desde 2015 há reversão dessa tendência para todos os grupos, com exceção do MEI (gráfico 11). Notadamente entre 2015 e 2017, enquanto as demais categorias experimentaram uma redução na quantidade média anual de contribuintes, o grupo dos MEIs segue em crescimento. Os microdados empregados neste estudo estão limitados a dezembro de 2014, o que impede a melhor compreensão desse resultado, mas é plausível que esteja ocorrendo (e possivelmente aumentando) a migração oriunda de outras categorias, seja em razão da perda de vínculos formais (caso de empregados e empregados domésticos dispensados) e/ou de queda no rendimento real médio (caso de outros contribuintes recolhendo em planos menos econômicos). Mas há ainda a hipótese de substituição de trabalhadores em postos de trabalho formais por pessoas jurídicas prestadoras de serviços, hipótese a ser testada em estudos futuros.

GRÁFICO 11
Evolução na quantidade média anual de contribuintes do RGPS, segundo categorias e subcategorias (2010-2017)



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
EMP	35.842	38.472	40.787	41.684	43.147	42.111	40.078	39.052
CI-PC	5.398	5.398	5.437	5.540	5.577	5.484	5.170	5.015
PSPS	1.223	1.438	1.543	1.680	1.820	1.860	1.777	1.679
MEI	250	581	1.014	1.527	1.996	2.372	2.514	2.714
FAC-PC	338	338	329	317	313	306	293	274
FAC-PSPS	384	453	504	569	633	661	654	625
FACBR	0	15	316	429	440	397	349	312
DOM[1]	1.539	1.477	1.472	1.500	1.469	-	1.543	1.466

Fonte: AEPS/MPS.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] O dado de 2015 relativo aos empregados domésticos foi omitido por inconsistência.

4.3 Resultados: inclusão e/ou migração?

Um ponto fundamental, abordado nesta subseção, é o possível efeito (desejável ou não) do PSPS e do MEI sobre outras categorias de contribuintes e entre as próprias subcategorias de CI. As análises descritivas realizadas se valem de fatos estilizados, abordagem que não permite o estabelecimento de uma relação causal entre os resultados apresentados e as intervenções. Não se pode afirmar, sem o emprego de contrafactuais e/ou de ferramentas analíticas mais robustas, se e em que medida o PSPS e o MEI contribuíram efetivamente para a inclusão de novos trabalhadores no RGPS. Assim, não se fala aqui em causalidade, mas o uso de microdados de registros administrativos do RGPS, relativos ao histórico laboral e contributivo dos CIs, permite a sistematização de indícios e padrões fortes que orientem e sustentem hipóteses sobre os possíveis efeitos dessas medidas em termos de inclusão.

O ponto de partida da análise é a definição de critérios para a classificação dos CIs com respeito às categorias de referência para o estudo. Em um primeiro momento, fez-se a seleção de grupos estanques, segundo os novos nove grupamentos propostos na tabela 2, ainda que um mesmo trabalhador pudesse constar de mais de um grupo. Uma vez definidos os integrantes de cada categoria e selecionados especificamente os contribuintes do PSPS e do MEI, o passo seguinte foi a aplicação de critérios para a identificação de migrantes e entrantes nesses planos e a detecção das categorias anteriormente ocupadas pelos migrantes, informação relevante para a qualificação dos fenômenos investigados. Essa etapa exigiu a adoção de hipóteses simplificadoras, pois certas informações são desconhecidas.

Pode-se imputar o *status* de entrante aos segurados do PSPS e do MEI que, antes desse vínculo, nunca tenham cotizado, em qualquer categoria, ainda que não seja possível afirmar que apenas se filiaram em virtude dos incentivos dos novos planos ou que não o fariam na sua ausência. Alternativamente, entre aqueles com contribuições anteriores ao primeiro recolhimento como MEI ou no PSPS, seriam considerados entrantes os que tivessem perdido a qualidade de segurado após a última cotização em outra categoria. A qualidade de segurado é a condição atribuída ao filiado que, em qualquer das categorias (empregado, trabalhador avulso, doméstico, CI, segurado especial e facultativo), faça contribuições regulares. Em situações específicas, esse *status* pode ser prorrogado, mesmo na ausência de contribuições, caracterizando o chamado período de graça. Essas situações, cujos prazos começam a ser contados no mês seguinte ao do último recolhimento ou do término de um benefício previdenciário, são diversas e, combinadas, podem gerar períodos de graça de 3, 6, 12, 24 ou 36 meses (nos dois últimos casos, já com uma eventual prorrogação).

Apenas pós-transcorrido todo o prazo a que o cidadão tem direito para manter a condição de segurado do RGPS,[25] sem efetuar recolhimentos, haverá a chamada perda da qualidade de segurado, em que o indivíduo deixa de estar coberto pelo regime e perde o direito a benefícios previdenciários caso o fato gerador desse direito se dê a partir da data de perda dessa condição. Os casos mais comuns são aqueles que duram doze meses (item (*i*) na nota de rodapé 25), com prorrogação por igual período (dada pelos itens (a) e (b) da mesma nota 25). Os dados disponíveis para a realização deste estudo não permitem que sejam consideradas todas as possibilidades (notadamente aquelas previstas nos itens (*ii*), (*iii*), (*iv*) e (*v*) da nota 25), de modo que, por necessidade, optou-se por uma abordagem simplificada, que considera três cenários básicos.

São considerados entrantes os trabalhadores que se adequam a um dos três cenários a seguir.

1) Ausência de contribuições prévias ao RGPS, em qualquer uma de suas categorias de segurados.
2) Ausência de contribuições prévias ou perda da qualidade de segurado, com período de graça de doze meses e eventual prorrogação de igual período, totalizando duração de 24 meses.
3) Ausência de contribuições prévias ou perda da qualidade de segurado, aqui caracterizada pela transcorrência de mais de doze meses desde a última contribuição válida.[26]

25. Situações previstas: *i)* até doze meses após o fim de benefício por incapacidade, salário-maternidade ou do último recolhimento realizado quando deixar de exercer atividade remunerada ou estiver suspenso ou licenciado sem remuneração; *ii)* sem limite durante o recebimento de benefício (como auxílio-doença, auxílio-acidente ou auxílio-suplementar); *iii)* até doze meses pós-final de segregação compulsória por enfermidade; *iv)* até doze meses após a soltura de detido ou preso; *v)* até três meses após o serviço militar; e *vi)* até seis meses do último recolhimento como facultativo. Os prazos ainda podem ser prorrogados conforme situações específicas: a) mais doze meses para o item (*ii*) quando houver mais de 120 contribuições consecutivas ou intercaladas, mas sem a perda da qualidade de segurado – caso haja essa perda, o cidadão deverá novamente contar com 120 contribuições para ter direito à prorrogação; b) mais doze meses caso tenha registro no Sistema Nacional de Emprego (SINE) ou tenha recebido seguro-desemprego, ambos dentro do período de manutenção da qualidade de segurado; e c) mais seis meses no caso citado no item (*vi*) e que tenha por último recebido salário-maternidade ou benefício por incapacidade.

26. Considerou-se que o caso geral (doze meses de período de graça) já seria um período não contributivo suficientemente longo para caracterizar uma eventual migração, especialmente porque esses meses não são contabilizados para fins de carência. Ou seja, a não contribuição por mais do que os doze meses padrão já seria tempo significativo de desvinculação com o RGPS. O cenário adicional, considerando alguma prorrogação – 12 meses adicionais, conforme o item (b) das prorrogações previstas na nota de rodapé 25 –, foi proposto como ilustração intermediária dos dois outros cenários. Dada a série mensal disponível na base de dados e a data de início dos planos considerados, não foi possível estabelecer cenários adicionais de 36 meses.

Ou seja, os resultados são apresentados com base em dois critérios metodológicos, derivados em três cenários (tabela 3). Seriam considerados migrantes aqueles que tivessem contribuído em qualquer outra categoria antes da primeira contribuição nos planos novos (1), e/ou aqueles que tivessem feito esse primeiro recolhimento ainda no período de graça propiciado por cotizações em outras categorias, definido pelo (2) critério básico (doze meses) ou pelo (3) período total após sua prorrogação por doze meses (24 meses).

Esses critérios são importantes especialmente porque, nesse grupo, são comuns as alternâncias entre estados – contribuinte e não contribuinte, nesse caso segundo os critérios (1), (2) e (3), definidos anteriormente – e entre categorias de segurados, ambas dificultando a caraterização de trajetórias típicas entre os CIs. No universo de trabalhadores considerado, 31% ocuparam apenas uma categoria de segurados; 62% ocuparam ao menos duas categorias distintas ao longo de suas trajetórias laborais; e os 7% restantes ocuparam três ou mais categorias distintas ao longo de sua atividade no mercado de trabalho. Há casos residuais de trabalhadores que ocuparam até nove categorias distintas de segurados, ao longo de toda a trajetória laboral captada pelo CNIS, lembrando que, em uma mesma competência, um trabalhador pode acumular diversos registros, em distintas dessas posições. Os resultados pouco se alteram se agrupadas todas as subcategorias de CI.

TABELA 3
Quantidade de pessoas filiadas por situação pré-filiação (entrantes ou migrantes), segundo sexo e subcategorias de CI (PSPS e MEI) (2005-2014)

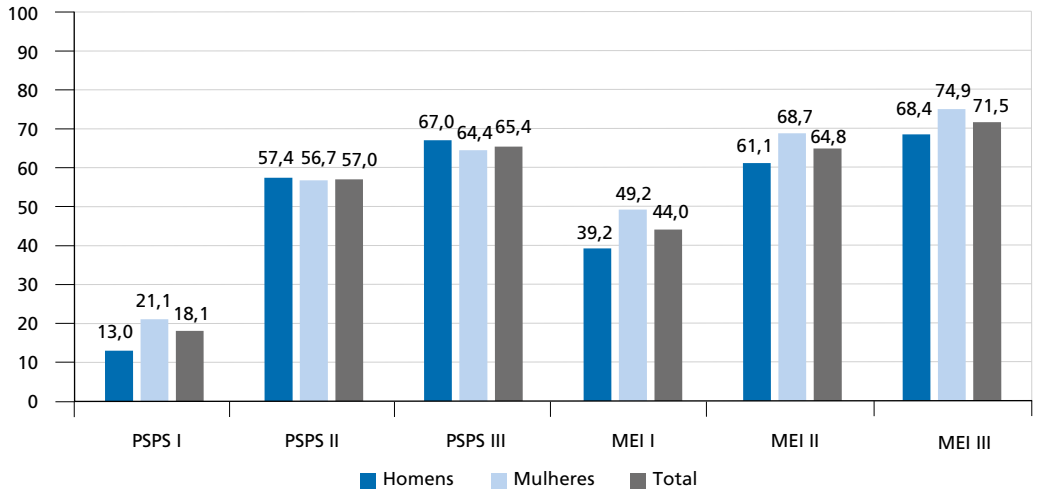
Cenário	PSPS											
	Homens			Mulheres			Sexo ignorado			**Total**		
	Entrantes	Migrantes	**Total**	Entrantes	Migrantes	**Total**	Entrantes	Migrantes	**Total**	**Entrantes**	**Migrantes**	**Total**
Cenário I	240.683	1.616.425	**1.857.108**	670.142	2.512.036	**3.182.178**	128	1.476	**1.604**	**910.953**	**4.129.937**	**5.040.890**
Cenário II	1.064.893	792.215	**1.857.108**	1.804.295	1.377.883	**3.182.178**	947	657	**1.604**	**2.870.135**	**2.170.755**	**5.040.890**
Cenário III	1.243.504	613.604	**1.857.108**	2.050.295	1.131.883	**3.182.178**	1.047	557	**1.604**	**3.294.846**	**1.746.044**	**5.040.890**
						MEI						
Cenário I	824.845	1.279.631	**2.104.476**	976.885	1.010.539	**1.987.424**	99	651	**750**	**1.801.829**	**2.290.821**	**4.092.650**
Cenário II	1.285.126	819.350	**2.104.476**	1.365.144	622.280	**1.987.424**	461	289	**750**	**2.650.731**	**1.441.919**	**4.092.650**
Cenário III	1.439.411	665.065	**2.104.476**	1.487.887	499.537	**1.987.424**	516	234	**750**	**2.927.814**	**1.164.836**	**4.092.650**

Fonte: CNIS/Dataprev e SPPS/MPS.
Elaboração dos autores.
Obs.: Exclusive casos inconsistentes, conforme explicado na subseção 4.1.

Por simplificação, optou-se aqui por vincular o trabalhador com cada plano para o qual tenha feito ao menos uma contribuição entre janeiro de 2005 e dezembro de 2014, de modo que um mesmo indivíduo pode integrar mais de um grupo de interesse,

situação desejável para a análise de migração entre categorias. Uma vez selecionados os contribuintes do PSPS (5.040.890) e do MEI (4.092.650) com históricos contributivos consistentes, o passo seguinte consistiu na aplicação dos critérios estabelecidos para a identificação de migrantes e entrantes nesses novos planos e resultou em percentuais de migração bastante díspares entre si. Os resultados variam conforme o grau de rigidez adotado para a caracterização de entrantes no RGPS, partindo do mais estrito (inexistência absoluta de contribuições prévias) ao mais brando (ausência de recolhimentos nos doze meses anteriores à primeira contribuição no PSPS ou MEI).

GRÁFICO 12
Entrantes segundo tipo de plano, e critério de classificação (I, II ou III) e sexo (até dez./2014)
(Em %)



Fonte: CNIS/Dataprev.
Elaboração dos autores.
Obs.: 1. Exclusive casos com inconsistências ou sexo ignorado.
2. Não há uma referência temporal única, já que o intervalo considerado para cada indivíduo depende de sua data de filiação a um dos planos.

Naturalmente, o percentual de inclusão é significativamente menor no cenário I, 18,1% para PSPS e 44,0% para MEI, dado que os requisitos para sua a caracterização são demasiadamente rígidos. Nos demais cenários, essa proporção cresce consideravelmente, passando do cenário intermediário (II – PSPS: 57,0%; III – MEI: 64,8%) ao mais flexível (III – PSPS: 65,4%; II – MEI: 71,5%). Em geral (salvo nos cenários II e III do PSPS), os percentuais de migração (complementares aos de inclusão, obviamente) tendem a ser menores entre as mulheres, especialmente no MEI (gráfico 12). Como as mulheres, ainda que cada vez menos, possuem maiores dificuldades para participar do mercado de trabalho,

obter ocupação e acumular meses de contribuição para o RGPS, seria esperado, de fato, que critérios baseados na inexistência de aportes ou em lapsos contributivos revelassem resultados diferenciados nesse grupo. Ou seja, nesse contexto, a menor migração feminina pode ser um indicativo de fragilidade, não de melhores condições de inserção trabalhista e previdenciária. Não à toa, embora possuam idade média mais elevada (notadamente no PSPS), a maior diferença entre homens e mulheres se encontra no primeiro cenário, em que o critério de inclusão implica ausência de recolhimentos prévios.

Como já observado, há diferenças marcantes no perfil etário dos inscritos no PSPS e no MEI, sendo os últimos, em média, mais jovens que os primeiros. Quando tomada a idade no momento da primeira contribuição a cada um dos planos, pouco se altera esse resultado, inclusive com pouca diferença na idade média de homens e mulheres. Tende a ser maior a diferenciação entre migrantes e entrantes, sendo que, no cenário I, em que a migração implica inexistência de contribuições prévias, observam-se as maiores diferenças em favor daqueles com contribuições prévias (com ênfase no PSPS, com maior proporção de migrantes). Ocorre que esse critério, bastante rígido, tende a concentrar entre os entrantes os mais jovens, pois conforme aumenta a idade torna-se menos provável que um indivíduo siga sem acumular sequer um único recolhimento para a Previdência Social. Os percentuais de migração são menores para o MEI, mas a estrutura etária desse grupo, concentrada em jovens e adultos jovens, torna, portanto, esperado que se encontrem trabalhadores sem passagens anteriores pelo RGPS. É possível ainda que, como o PSPS precede o MEI em vigência, tenha havido uma migração do primeiro para o segundo, o que poderia atuar no sentido de reduzir o volume de segurados sem contribuição prévia entre os microempreendedores.

Para analisar a migração entre subcategorias, utilizaram-se cruzamentos baseados no critério de prevalência das categorias de segurados no quantitativo de contribuições pré e pós-filiação nos novos planos previdenciários. O método atribui maior peso à trajetória do indivíduo, e não a um momento único no tempo que pode não ser representativo do padrão de interação do segurado com o RGPS. Dois exercícios foram realizados, para cada cenário de migração: no primeiro (exercício 1), considera-se como categorias à parte o conjunto de indivíduos sem contribuições (desprotegidos) ou com baixa densidade contributiva (BDC), quando no total de meses transcorridos entre as competências inicial e final de interesse prevalecesse a situação de não contribuição; no segundo (exercício 2),

considera-se apenas a prevalência de categorias no conjunto de meses com contribuições válidas, excluídas, assim, as condições de desproteção e de BDC.[27]

4.3.1 Dinâmica de filiação

A competência inicial de interesse, por sua vez, foi determinada pelos distintos cenários de migração: no cenário I, foram consideradas todas as competências registradas na base de microdados (janeiro de 2005 a dezembro de 2014), além do histórico agregado de contribuições (até dezembro de 2004); no cenário II, foram consideradas apenas as últimas 24 competências registradas na base de microdados antes da filiação ao plano de interesse, conforme o critério estabelecido para a caracterização da migração; e, finalmente, no cenário III, foram consideradas apenas as últimas doze competências registradas antes da filiação ao plano de interesse, também em atenção ao critério para a caracterização da migração.

Ressalte-se que, no caso específico do cenário I, apenas o exercício 2 pôde ser realizado, pois a base de microdados não dispõe de registros sobre a primeira competência de contribuição de cada segurado filiado ao RGPS antes de janeiro de 2005, situação que dificulta sobremaneira a quantificação de seus meses de desproteção. O uso de hipóteses simplificadoras, como o cômputo dos meses potenciais de cotização desde a idade mínima de 16 anos, é arriscado e pode distorcer os resultados, dadas as características bastante distintas dos dois grupos – o perfil etário mais envelhecido do PSPS, somado ao aparente melhor perfil socioeconômico do MEI (com idades de entrada no mercado de trabalho mais elevadas), pode afetar mais fortemente (e indevidamente) os indicadores deste último.

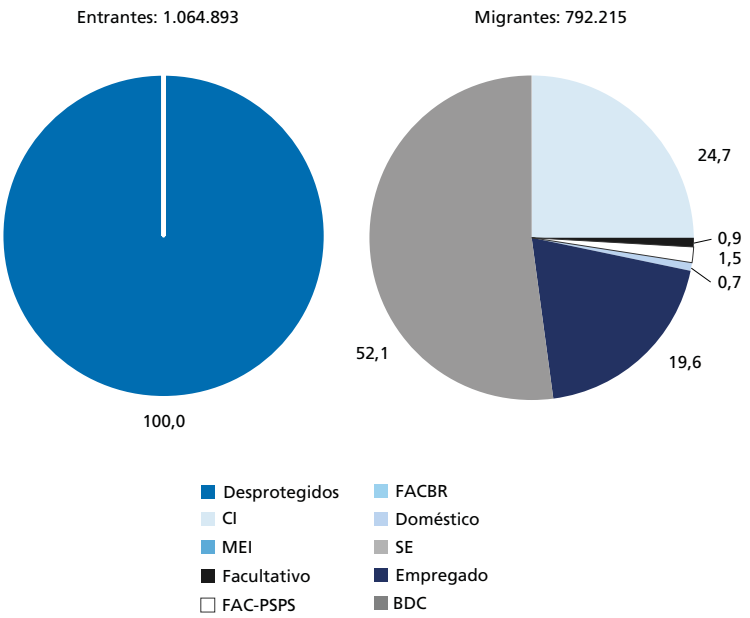
Por construção, todos os entrantes foram considerados desprotegidos no período anterior à filiação, conforme o cenário considerado (doze últimos meses; 24 últimos meses; histórico contributivo completo). Foram também classificados à parte, nas análises de migração entre categorias, os indivíduos (migrantes e entrantes, pós-filiação; migrantes, pré-filiação) com limitada densidade contributiva, tomados como aqueles

27. O critério pontual (limite nos registros históricos) se apoiaria no entendimento de que, por serem planos mais novos, ainda com volume e fluxo em fase de estabilização, o método de prevalência nos recolhimentos poderia ser pouco sensível aos registros do PSPS e do MEI, fator mais relevante no curto período transcorrido entre a instituição do PSPS e a do MEI. Ademais, o método da prevalência poderia erroneamente indicar a permanência na categoria analisada (diante da última situação efetiva do segurado antes da filiação aos novos planos), quando o segurado pode já ter alterado sua categoria. Contudo, como os microdados indicam pouca alternância entre categorias no tempo (embora isso nada revele sobre a alternância de estados, entre contribuinte e não contribuinte), a opção de prevalência parece impor limitações aceitáveis.

que, nos intervalos de referência, acumularam mais meses sem contribuição do que meses totais com recolhimentos válidos.[28] Essa classificação é relevante para que se introduza outra dimensão analítica, tratando da frequência dos aportes previdenciários. Se considerada a situação prevalente nos intervalos de interesse, passando pelo recolhimento em categorias do RGPS até a ausência de contribuições – incluídos os meses acumulados sem cotização, tratados como uma condição de desproteção –, o peso dessas categorias entre os migrantes se mostra bastante distinto entre MEI e PSPS.

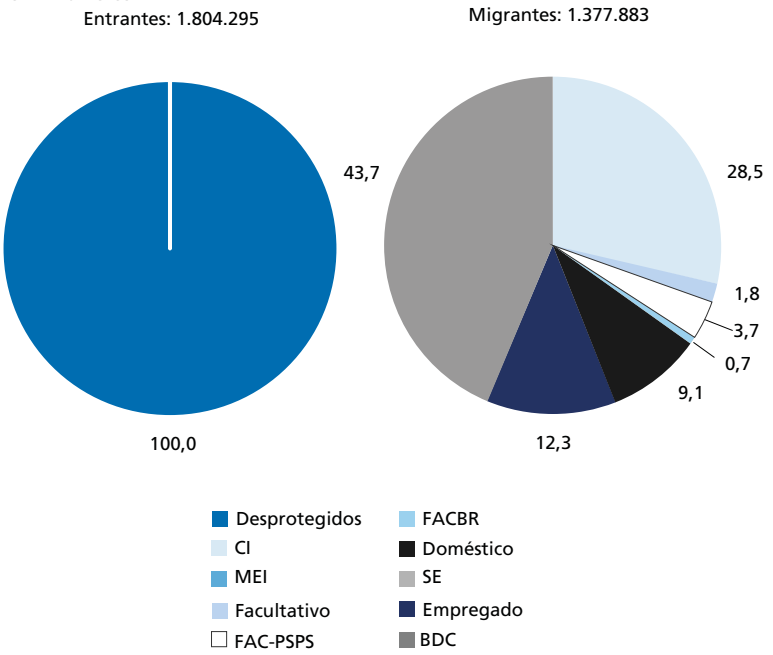
GRÁFICO 13
Exercício 1: categoria principal de origem dos filiados ao PSPS (inclui desprotegidos e BDC), segundo sexo e tipo de filiado (migrante ou entrante)
(Em %)

13A – PSPS II: homens

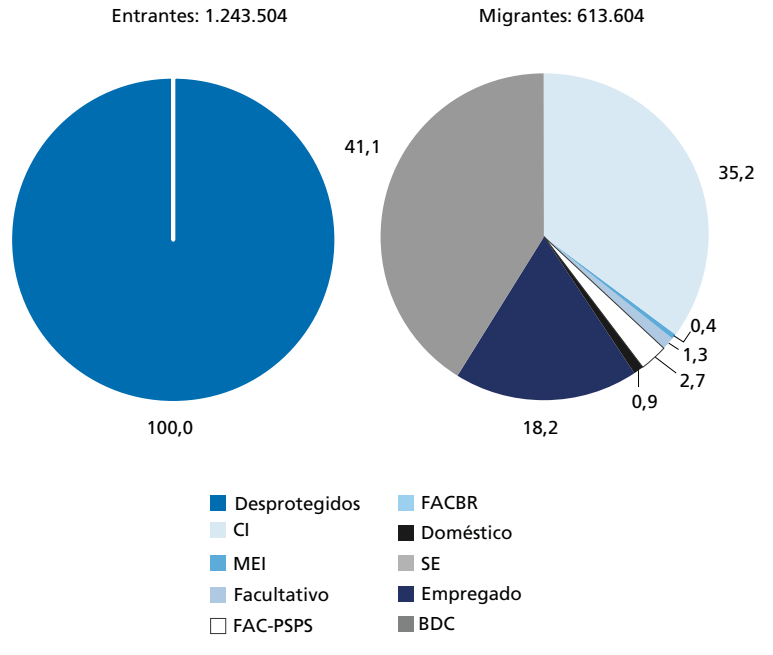


28. Na prática, isso significa que foram considerados como possuindo BDC aqueles que contribuíram em menos de 50% dos meses considerados nos intervalos de interesse. No cenário intermediário (cenário II), por exemplo, são classificados como BDC aqueles que, nos 24 meses anteriores à filiação, contribuíram por no máximo onze competências; no cenário III, são assim classificados aqueles que cotizaram por no máximo cinco meses dos doze considerados. Esse critério de corte se baseia no entendimento de que densidade contributiva inferior a 50% é baixa e bastante preocupante, tanto para o financiamento do sistema previdenciário quanto, principalmente, para a efetividade da cobertura oferecida. Nesse sentido, Forteza *et al*. (2011), por exemplo, analisam a densidade contributiva de três países latino-americanos (Argentina, Chile e Uruguai) e classificam os indicadores encontrados, situados na faixa 50%-60%, como médios. Ademais, como no caso do MEI a não contribuição implica inadimplência, optou-se por uma medida que transparecesse fragilidades nesse sentido.

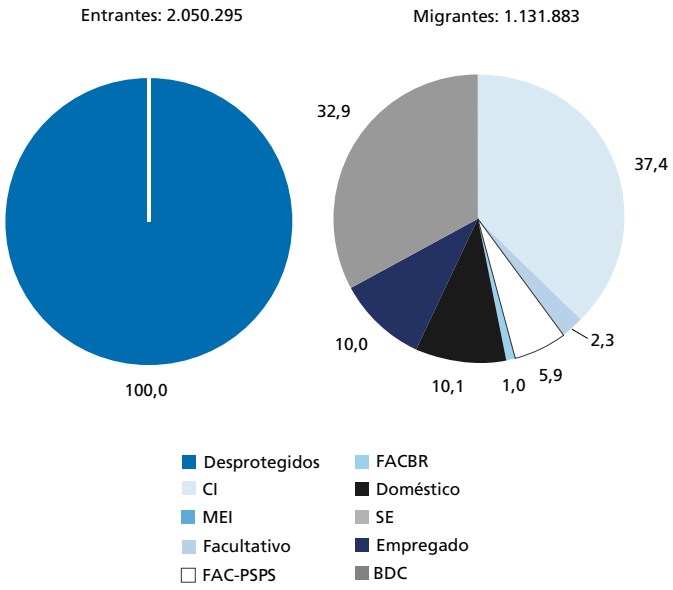
13B – PSPS II: mulheres



13C – PSPS III: homens



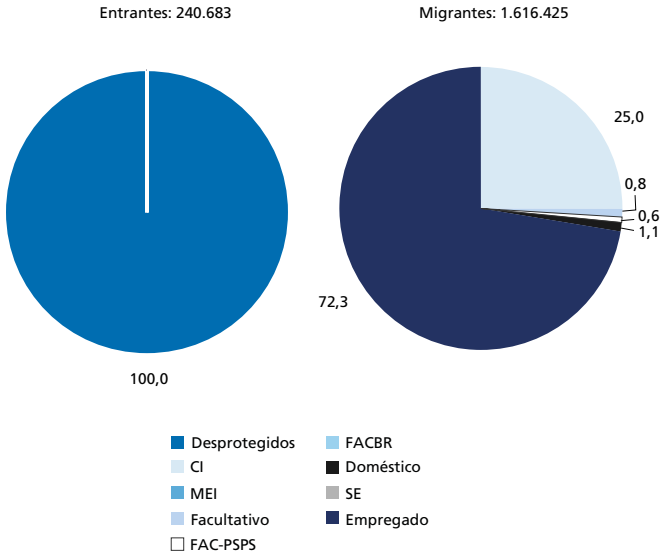
13D – PSPS III: mulheres



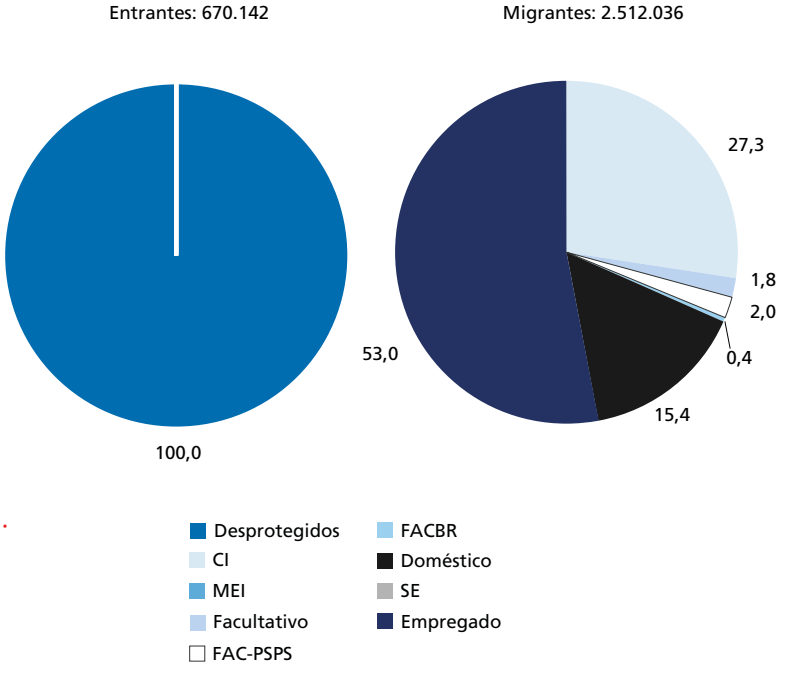
Fonte: CNIS/Dataprev.
Elaboração dos autores.
Obs.: Exclusive casos com inconsistências ou sexo ignorado.

GRÁFICO 14
Exercício 2: categoria principal de origem dos filiados ao PSPS (inclui desprotegidos), segundo sexo e tipo de filiado (migrante ou entrante)
(Em %)

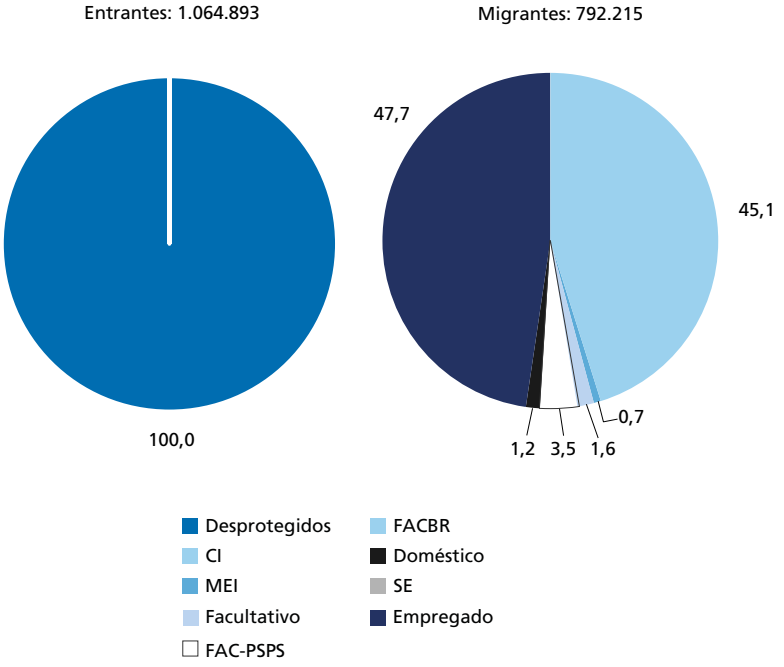
14A – PSPS I: homens



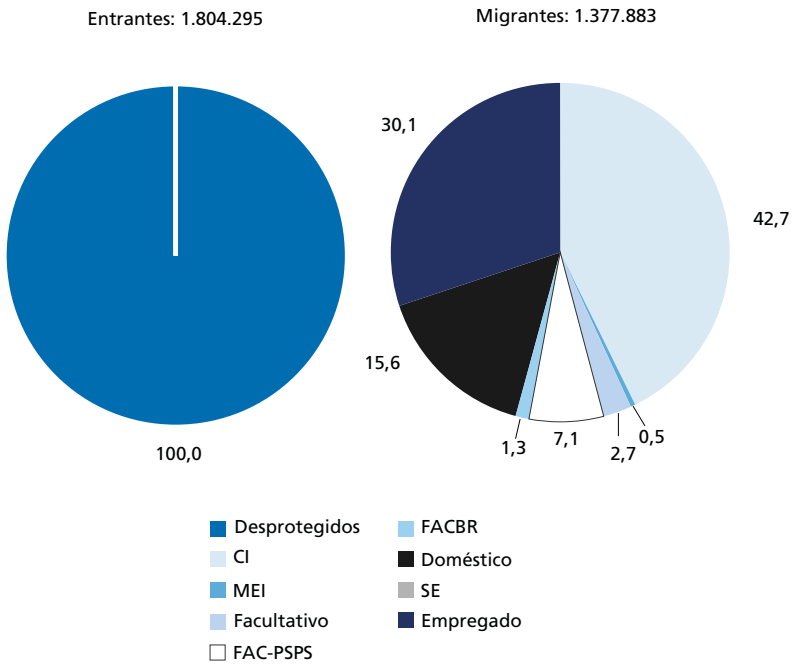
14B – PSPS I: mulheres



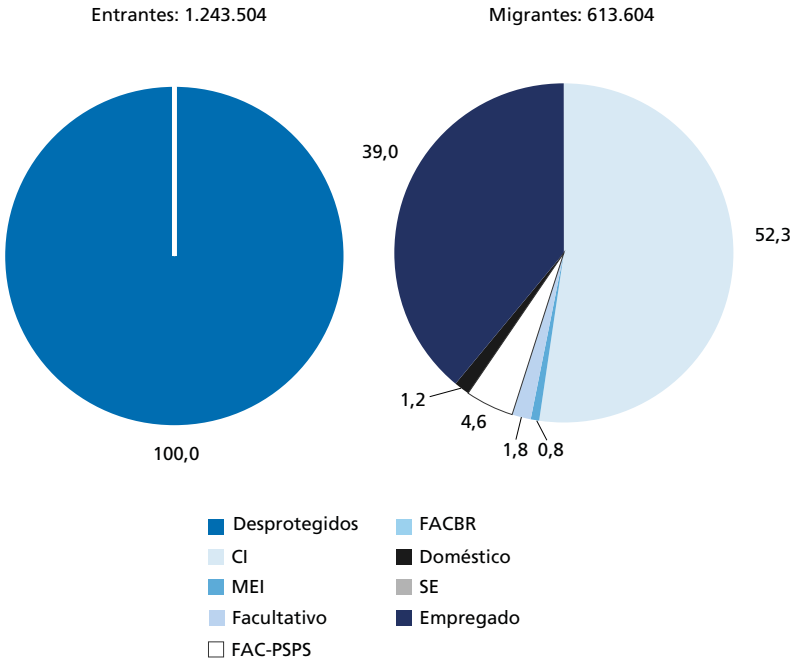
14C – PSPS II: homens



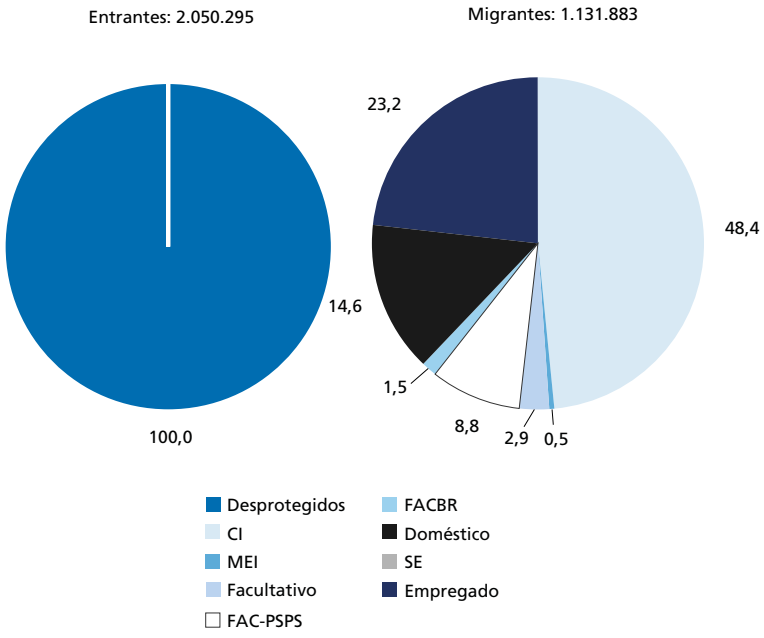
14D – PSPS II: mulheres



14E – PSPS III: homens



14F – PSPS III: mulheres



Fonte: CNIS/Dataprev.
Elaboração dos autores.
Obs.: Exclusive casos com inconsistências ou sexo ignorado.

No cenário mais moderado (cenário II, nos gráficos 13A a 13D), entre os homens que migraram para o PSPS, 52,1% acumularam mais meses sem contribuição do que meses com recolhimentos previdenciários; 24,7% acumularam mais meses na condição de contribuintes na subcategoria CI-PC; 19,6% concentravam seus recolhimentos como empregados; e os 3,5% restantes se distribuíam pelas demais categorias. Entre as mulheres migrantes, 43,7% passaram mais meses sem aportes ao RGPS do que recolhendo para qualquer das categorias de segurados; 28,5% concentravam seus recolhimentos como CI-PC; 12,3% como empregadas; 9,1% como domésticas; 3,7% como facultativas no PSPS; e os 2,7% restantes se distribuíam pelas demais categorias. Ou seja, entre homens e mulheres que realizaram ao menos um recolhimento nos 24 meses anteriores ao primeiro recolhimento no PSPS, grupo que, no cenário II, totaliza 2.170.098 contribuintes, prevalecia uma limitada densidade contributiva, ainda que sejam significativas também as participações de egressos de categorias mais estruturadas do RGPS (CI-PC e, em menor escala, empregados).

Se considerada apenas a prevalência de categorias para as quais houve recolhimentos mensais (gráficos 14A a 14F, com exclusão dos meses sem cotização e ignorada a prevalência de

BDC), o peso dessas categorias se altera. No cenário intermediário (cenário II), entre os homens que migraram para o PSPS, 47,7% concentravam seus recolhimentos como empregados; 45,1% eram CI-PC; 3,5% recolhiam mais frequentemente pelo PSPS como facultativos; e os 3,7% restantes se distribuíam pelas demais categorias. Entre as mulheres migrantes, 42,7% eram CI-PC; 30,1% concentravam seus recolhimentos como empregadas; 15,6% delas eram domésticas; 7,1% recolhiam mais frequentemente pelo PSPS como facultativas; e os 4,5% restantes se distribuíam pelas demais categorias. Isso indica que uma parcela considerável daqueles que chegavam a contribuir o faziam de modo errático e volátil, mesmo quando vinculados a categorias de segurados mais bem estruturadas.

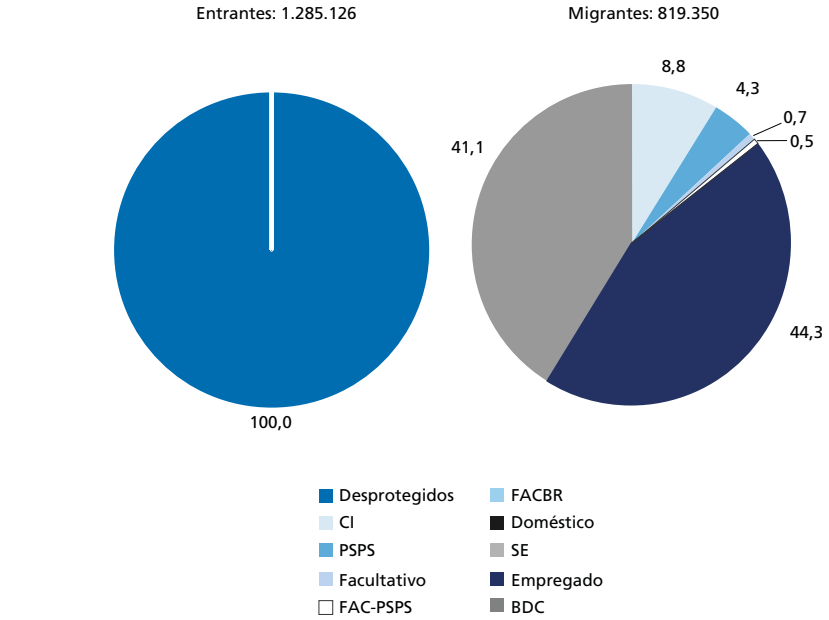
Entre migrantes do cenário II, portanto, quando desconsiderados os meses sem contribuição, as prevalências se alteram, pois os segurados com BDC na análise anterior (gráficos 13A a 13D) têm sua categoria de valor máximo de meses redefinida. A relação entre as proporções de cada categoria em ambos os exercícios (exclusive exercício 1 e inclusive a prevalência de desproteção de exercício 2, respectivamente) pode ser tomada como indicativo da densidade contributiva dos indivíduos. Em outros termos, quanto maior a razão entre esses indicadores, maior o peso de situações em que os indivíduos acumulam mais meses sem contribuição do que na condição de contribuintes. As mesmas categorias tendem a prevalecer em ambos os exercícios (1 e 2), mas a relação entre os indicadores revela que entre migrantes é relevante a parcela de segurados que, embora vinculados às categorias mais estruturadas do RGPS, mantêm frequência de aportes limitada, situação curiosamente mais grave entre empregados. Com efeito, do total de homens classificados na condição de BDC no exercício 1 do PSPS, 53,9% são identificados como empregados; 39,1% como CI-PC; e os demais 7,0% estão distribuídos entre as outras categorias utilizadas no exercício 2. Entre as mulheres nessa condição no exercício 1, 40,7% delas são identificadas como empregadas; 32,6% como CI-PC; 14,9% como domésticas; 7,6% como facultativas (PSPS); e os 4,2% restantes estão distribuídos entre as demais categorias no exercício 2 (tabela A.1).

Entre os homens migrantes no MEI, no cenário II (exercício 1, que considera a prevalência da desproteção, nos gráficos 15A a 15D), 41,1% possuíam BDC (menos de doze aportes, em quaisquer categorias, nos 24 meses anteriores à filiação); 44,3% tinham concentrado seus recolhimentos prévios como empregados; 8,8% eram CI-PC; 4,3% migraram do PSPS; e os 1,5% restantes se distribuíam pelas demais categorias. Entre as mulheres migrantes (cenário II), 42,5% enfrentavam BDC; 36,9% tinham

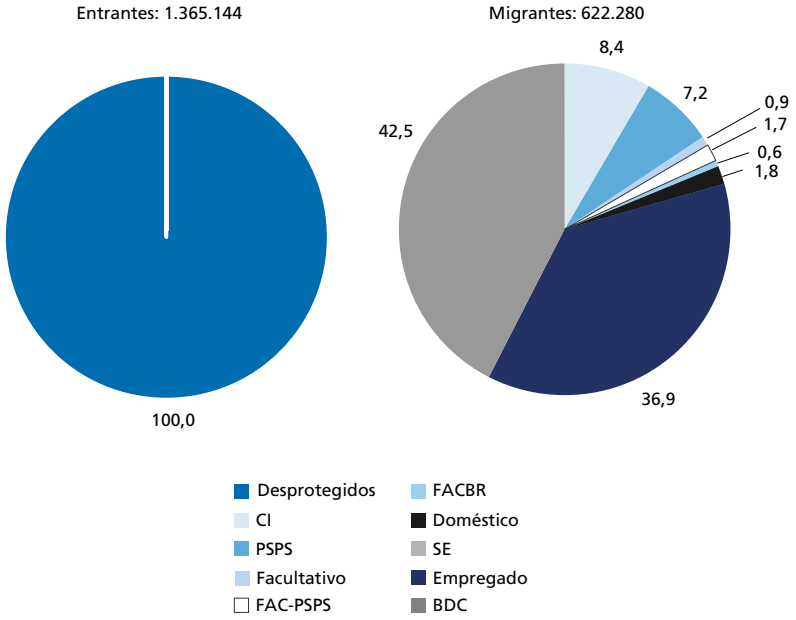
concentrado seus recolhimentos como empregadas; 8,4% eram CI-PC; 7,2% delas eram oriundas do PSPS; 1,8% delas eram domésticas; e os 3,2% restantes se distribuíam pelas demais categorias. Em outros termos, entre aqueles que realizaram ao menos um recolhimento nos 24 meses anteriores ao primeiro recolhimento no MEI, grupo que (no cenário II) totaliza 1.441.630 contribuintes (excluídos aqueles com sexo ignorado), também tendem a prevalecer os segurados com BDC, mas os egressos de categorias mais estruturadas do RGPS possuem participação substancialmente maior que a registrada para o PSPS, inclusive com inversão clara na ordem de prevalência (empregados e, em escala bem menor, CI-PC). Ademais, do total de homens classificados na condição de BDC no exercício 1, 69,8% são identificados como empregados; 21,1% como CI-PC; 7,1% como contribuintes do PSPS; e os demais 2,0% estão distribuídos entre as outras categorias utilizadas no exercício 2. Entre as mulheres nessa condição no exercício 1, 65,7% delas são identificadas como empregadas; 15,1% como CI-PC; 10,7% como PSPS; 3,9% como domésticas; e os demais 4,6% estão distribuídos pelas outras categorias no exercício 2 (tabela A.2 do apêndice).

GRÁFICO 15
Exercício 1: categoria principal de origem dos filiados ao MEI (inclui desprotegidos e BDC), segundo sexo e tipo de filiado (migrante ou entrante)
(Em %)

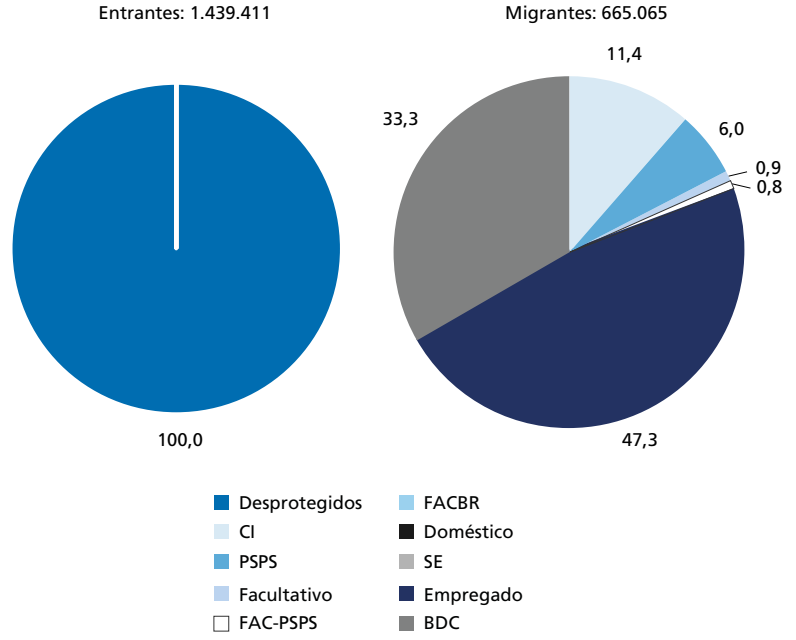
15A – MEI II: homens



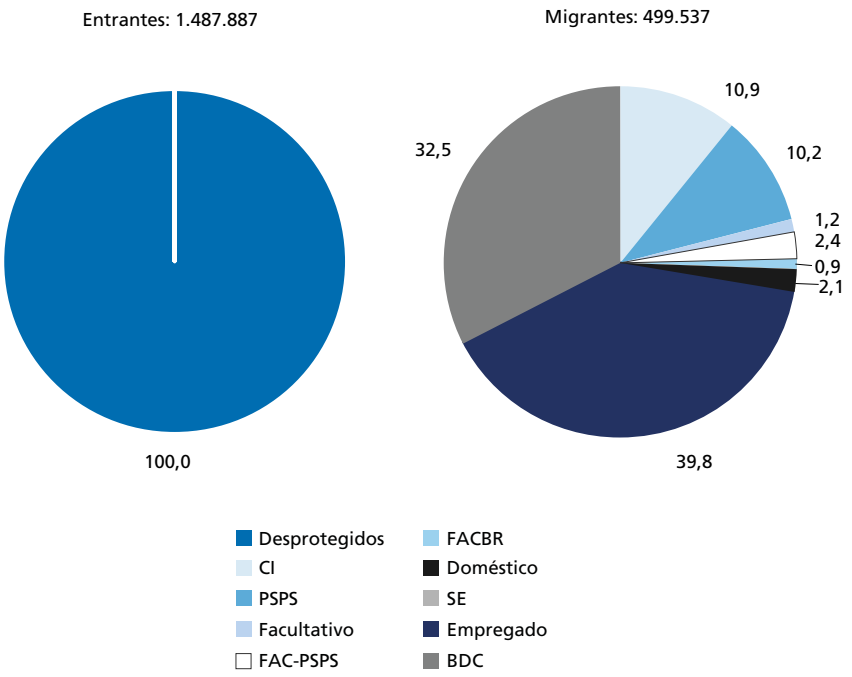
15B – MEI II: mulheres



15C – MEI III: homens



15D – MEI III: mulheres



Fonte: CNIS/Dataprev.
Elaboração própria.
Obs.: Exclusive casos com inconsistências ou sexo ignorado.

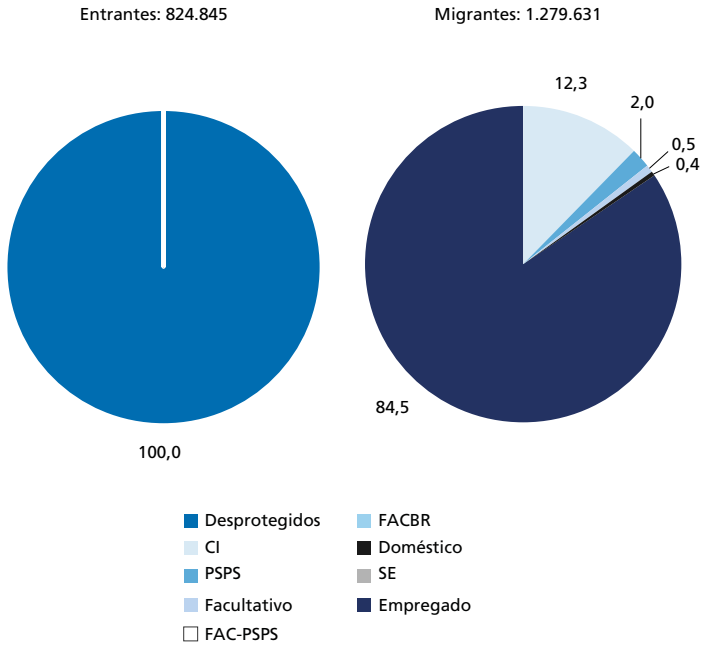
Se considerada, também para o MEI, apenas a prevalência de categorias para as quais houve recolhimentos mensais (gráficos 16A a 16F), o peso dessas categorias uma vez mais se altera. Sempre no cenário intermediário (cenário II), entre os homens que migraram para o MEI, 73,0% concentravam seus recolhimentos como empregados; 17,5% eram CI-PC; 7,2% recolhiam mais frequentemente pelo PSPS; e os 2,3% restantes se distribuíam pelas demais categorias. Entre as mulheres migrantes, 64,8% concentravam seus recolhimentos como empregadas; 14,8% eram CI-PC; 11,8% recolhiam pelo PSPS; 3,4% delas eram domésticas; e os 5,1% restantes se distribuíam pelas demais categorias.

GRÁFICO 16

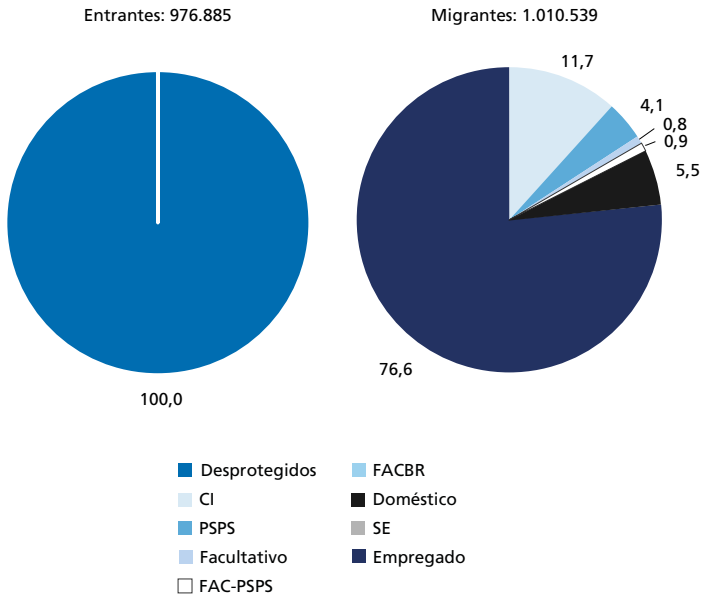
Exercício 2: categoria principal de origem dos filiados ao MEI (inclui desprotegidos), segundo sexo e tipo de filiado (migrante ou entrante)

(Em %)

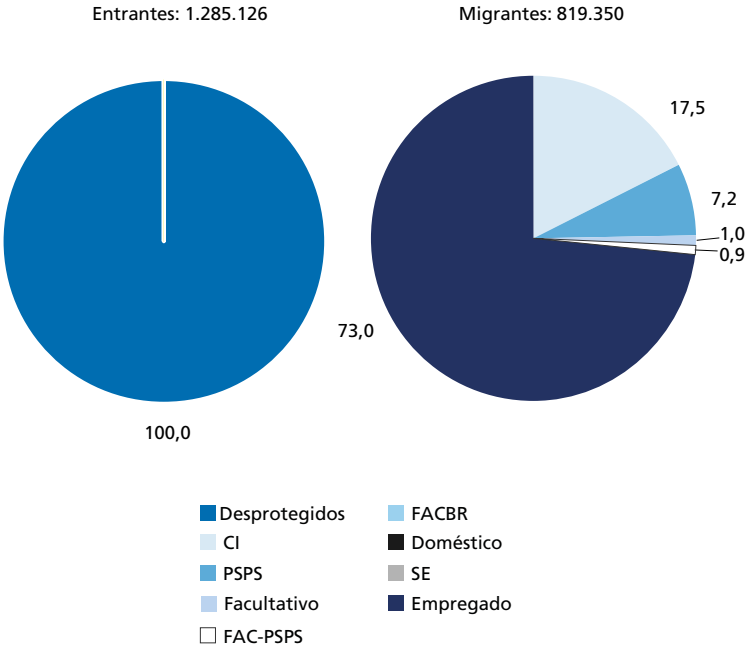
16A – MEI I: homens



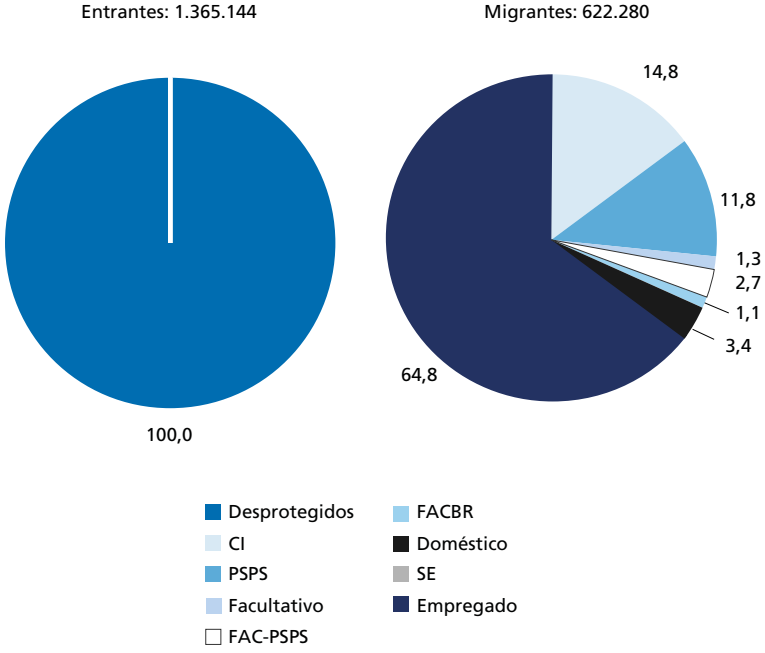
16B – MEI I: mulheres



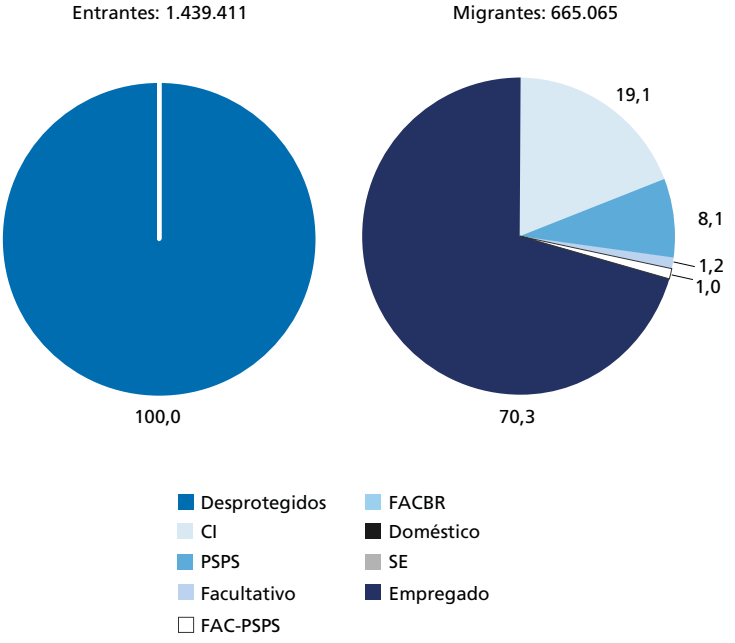
16C – MEI II: homens



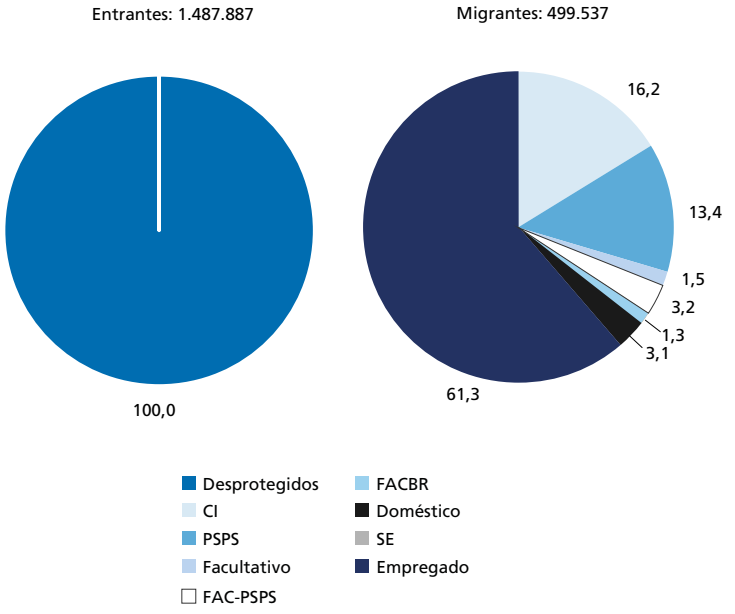
16D – MEI II: mulheres



16E – MEI III: homens



16F – MEI III: mulheres



Fonte: CNIS/Dataprev.
Elaboração dos autores.
Obs.: Exclusive casos com inconsistências ou sexo ignorado.

Os resultados dos exercícios realizados já não parecem apoiar a hipótese de ampla migração entre PSPS e MEI: há certa mobilidade no sentido PSPS-MEI, mas essa movimentação é relativamente modesta, indício de que são subcategorias compostas por segurados com perfil, preferências e motivações distintas entre si.[29] Entre os filiados de ambos os planos, obviamente, os desprotegidos estão presentes (menos no PSPS do que no MEI, pois, entre outros motivos, neste último a migração é menor) e tendem a assumir peso decrescente na medida em que se flexibiliza o conceito de migração, já que se reduz o volume de segurados sem aportes feitos nos intervalos considerados. Em todos os cenários, mesmo com a variação decorrente do critério migratório, as categorias de origem mais frequentes são a de empregados, que tende sempre a possuir maior peso no MEI (quando se incorpora ou não a dimensão de BDC), e a de CI-PC, que possui maior peso no PSPS (notadamente entre as mulheres, quando a condição de BDC é desconsiderada).

Há uma tendência de expansão na participação de CI-PC entre os filiados quanto mais recente e curto for o período analisado pré-filiação, situação que inicialmente pode parecer conflitante com a expansão expressiva observada no emprego formal no período 2003-2013. Como os critérios para a caracterização da migração implicam a delimitação de distintos intervalos de tempo, do mais amplo ao mais restrito, ao menos parte das diferenças encontradas entre os cenários pode se dever a fatores discutidos anteriormente neste estudo, como a instituição da retenção obrigatória, que promoveu rápido e forte incremento no volume de CIs, e a melhoria na capacidade contributiva dos autônomos, que também pode ter favorecido a expansão da cobertura previdenciária pela via autônoma. A conciliação desse aparente conflito também passa pela consideração do elevado volume de indivíduos que combinam prevalência de recolhimentos como empregados e BDC (conforme análises dos gráficos 13 a 16). Essa combinação é um possível indício de que, muito embora a expansão do emprego formal tenha beneficiado um grupo amplo e diversificado de trabalhadores, parte deles – especialmente aqueles com um perfil socioeconômico mais desfavorável – pode ter ocupado mais frequentemente postos de trabalho marcados por rotatividade ou outra manifestação de instabilidade laboral.

29. O critério pontual (limite nos registros históricos) se apoiaria no entendimento de que, por serem planos mais novos, ainda com volume e fluxo em fase de estabilização, o método de prevalência nos recolhimentos poderia ser pouco sensível aos registros do PSPS e do MEI, fator mais relevante no curto período transcorrido entre a instituição do PSPS e a instituição do MEI. Ademais, o método da prevalência poderia erroneamente indicar a permanência na categoria analisada (diante da última situação efetiva do segurado antes da filiação aos novos planos), quando o segurado pode já ter alterado sua categoria. Contudo, como os microdados indicam pouca alternância entre categorias no tempo (embora isso nada revele sobre a alternância de estados, entre contribuinte e não contribuinte), a opção de prevalência parece impor limitações aceitáveis.

Vale reiterar que a tendência em relação aos CIs é observada especialmente no PSPS, já que, no MEI, como já indicado, a predominância de egressos de empregos com carteira (vínculos empregatícios formais) é evidente e se mantém em todos os cenários analisados, com poucas variações. As disparidades nos padrões registrados para filiados ao MEI e ao PSPS podem guardar uma relação com diferenças no perfil socioeconômico de seus filiados e seus rebatimentos nos padrões de inserção no mercado de trabalho, mas também com a estrutura etária mais jovem observada entre os filiados ao MEI, elemento que pode ter favorecido nesse grupo o maior peso do emprego formal – em clara expansão mesmo no período pré-instituição do plano.

Ressalte-se ainda que parte da migração já era esperada e até almejada (se bem focalizada), pois aqueles contribuindo autonomamente (facultativamente ou obrigatoriamente) com base em salários de contribuição em valores próximos ao piso previdenciário tenderiam a filiar-se aos novos planos, obtendo praticamente a mesma cobertura a menores custos, melhorando a taxa de retorno de seus aportes e aumentando sua renda disponível no presente, notadamente daqueles oriundos da categoria CI-PC. Esse movimento deveria ser inclusive potencializado pela clara convergência, no tempo, dos salários de contribuição em torno do SM, como revelam os registros administrativos do RGPS.[30]

Esta dinâmica pode significar um reforço do componente redistributivo do RGPS, bem como representar um suporte para o recolhimento subsidiado em caso de desemprego, informalidade e/ou queda na capacidade contributiva, mas também pode resultar de mudanças (voluntárias e involuntárias) no tipo de ocupação do trabalhador, a exemplo do que vem ocorrendo com os DOMs (tendência de substituição de mensalistas por diaristas, captada pela PNAD/IBGE). Preocupa, contudo, em ambos os planos, a proporção de egressos de categorias com vínculo empregatício estabelecido (EMPs e DOMs), para os quais a migração para planos de contribuição autônoma pode ter sido involuntária e significar perda de rendimentos (como ativos e/ou inativos) e/ou de qualidade na inserção laboral e previdenciária. Até 2014, os bons resultados no emprego formal podem ter contribuído para conter uma migração indesejada massiva, mas a crise econômica sinalizada e agravada desde então pode modificar esse quadro.

Para além das duas categorias (EMPs e CI-PC) que dominam as contribuições prévias ao RGPS, entre entrantes e migrantes, de ambos os sexos, a categoria de trabalhador doméstico

30. A distribuição dos contribuintes individuais por faixas de recolhimento (faixas do salário de contribuição) está disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/GCTB/CTB18/CTB18.php>.

(mensalista, com vínculo empregatício formal) também se destaca entre as mulheres do PSPS. No caso específico dos DOMs (com vínculo empregatício), os dados disponíveis até dezembro de 2014 já revelavam alguma migração para a subcategoria de MEI e, principalmente, para o PSPS. O somatório da participação de mulheres empregadas e empregadas domésticas, na origem da migração para o PSPS, se aproxima do peso dos homens empregados filiados ao plano, o que denota a relevância dessa categoria no contingente de filiados do sexo feminino. No MEI, as proporções são mais modestas, mas nem por isso irrelevantes.[31]

Claro que não há como afirmar que esses trabalhadores estejam exercendo atividades domésticas, pois apenas o MEI (categoria que reúne a menor quantidade de egressos) requer a classificação da atividade econômica para a filiação ao plano. Nesse sentido, é possível que tenha havido inclusive alguma migração entre atividades, fomentada pelo bom momento experimentado pela economia brasileira e pela geração de novas oportunidades de ocupação fora desse ramo de atividade. Diversos outros fatores ainda podem ter atuado, com destaque para câmbios legais e mudanças demográficas e sociais (famílias menores, com maior divisão de trabalho entre seus membros) com potencial para alterar o padrão da demanda por serviços domésticos ou incentivar a descaracterização fraudulenta de relações patrão-empregado em relações contratante-contratado.

Em 2015, aprovou-se a LC nº 150/2015, que regulamentou a EC nº 72, ampliando direitos trabalhistas e previdenciários do trabalhador doméstico (medida salutar), mas aumentando os custos patronais (possível desincentivo à formalidade). Também com efeitos em 2015, ano já não coberto pelos microdados aqui utilizados, a Resolução nº 117/2014, do Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN), permitiu a inclusão de diaristas prestadores de serviços domésticos no MEI (exclusivamente quando há relação de prestação de serviços

31. Se considerados apenas os meses válidos de contribuição, a quantidade de ex-empregados domésticos filiados ao MEI ou ao PSPS cresce conforme se flexibiliza o critério de migração: se tomado o histórico contributivo pré-filiação dos indivíduos (podendo haver sobreposição residual), chega-se a um total de 465 mil egressos dessa categoria (entre 2007 e 2014); se tomado o histórico dos 24 meses anteriores à filiação, obtém-se o total de 248 mil egressos; e, por fim, no intervalo de doze meses pré-filiação, seriam 190 mil os egressos. Se incorporadas as condições de desproteção e BDC, essas quantidades diminuem (cenário II: 144 mil; cenário III: 131 mil), pois trata-se de categoria mais frágil e mais frequentemente seus membros se encontram nessas situações. Parte desses trabalhadores retornou à condição de empregados domésticos, mas essas quantidades não são desprezíveis, principalmente quando se leva em consideração o contingente de segurados empregados domésticos: no período 2007-2017, registrou-se a média anual de 2,1 milhões de domésticos com ao menos uma contribuição feita no ano, mas a quantidade média de apenas 1,3 milhão de contribuintes anuais (quantidade média de contribuintes, considerando-se doze contribuições no ano).

entre contratante-contratado, com frequência semanal que não gere vínculo empregatício).[32] Será preciso avaliar, no futuro próximo, se a EC nº 72 também afetou de algum modo o emprego doméstico, contribuindo para a informalidade e/ou para a descaracterização desses trabalhadores como empregados e sua conversão em CIs. Essa conversão, vale dizer, pode assumir diferentes contornos, incluindo desde a efetiva transformação de mensalistas em diaristas, um movimento captado na série histórica da PNAD anual antes mesmo da EC nº 72, até a caracterização fraudulenta de CI com o intuito de ocultar relações patrão-empregado.

4.3.2 Dinâmica pós-filiação

Com respeito à manutenção do vínculo contributivo pós-filiação ou à migração para os planos, os dados indicam que há diferenças importantes entre os sexos e quanto à situação anterior do segurado. Para ambos os sexos e nos três cenários de migração, parece razoável o percentual de indivíduos que se mantêm cotizando para os novos planos de escolha, conforme destacado a seguir.

1) Média dos entrantes:
    a) homens – MEI: 77,0%; PSPS: 64,0%; e
    b) mulheres – MEI: 79,0%; PSPS: 67,4%.
2) Média dos migrantes:
    a) homens – MEI: 61,2%; PSPS: 55,5%; e
    b) mulheres – MEI: 66,8%; PSPS: 57,7%.

Ressalte-se que, em cada cenário, o conceito de desproteção remonta àquele na análise pré-filiação: no cenário 1, considera-se desprotegido aquele que realizou apenas o primeiro recolhimento ao novo plano; no cenário 2, são desprotegidos aqueles que, após a filiação, acumularam 24 meses ou mais sem contribuições feitas depois do último recolhimento em qualquer categoria; e, no cenário 3, são desprotegidos aqueles que, após a filiação, acumularam doze meses ou mais sem contribuições feitas depois do último recolhimento em qualquer categoria. Nos dois últimos cenários, a classificação se limita aos eventos ocorridos até dezembro de 2014, dada a mencionada censura pela direita nos dados disponíveis para o

32. Inicialmente, proibia-se o trabalho doméstico remunerado no rol de atividades para a caracterização legal do MEI, situação modificada pela Resolução CGSN nº 117/2014, que alterou a Resolução CGSN nº 94/2011, regulamentando alterações no regime do Simples Nacional em decorrência da LC nº 147/2014.

estudo. Esta limitação pode subestimar a geração de alguma distorção na comparação entre os dois planos, já que no MEI há um fluxo mais intenso de filiados nos últimos anos da série, fazendo com que uma parcela maior de seus filiados chegue a dezembro de 2014 com menos de doze ou 24 meses de filiação.

Neste contexto, tomando-se como referência os recolhimentos preponderantes após a primeira contribuição (exclusive) ao MEI ou ao PSPS, os entrantes (notadamente os do sexo feminino) assumem a maior proporção de vínculos contributivos mantidos (tomados indistintamente os novos planos e as demais categorias). Ou seja, os migrantes e, principalmente, as mulheres tendem a possuir menor taxa de desproteção pós-filiação. Apenas nos cenários 2 e 3 do PSPS, entre migrantes, as mulheres apresentam um resultado pior que o dos homens. Em todos os casos, a flexibilização crescente do critério de desproteção (análogo ao de migração), dos cenários de 1 a 3, explica por que a proporção de desprotegidos aumenta: é mais improvável deixar de acumular ao menos um mês de contribuição pós-filiação (cenário 1) que perder a qualidade de segurado por haver acumulado 24 meses (cenário 2) ou doze meses sem recolhimentos.

Como a seguir descrito, se incorporada a condição de BDC, essas proporções de permanência naturalmente decrescem, com algum incremento na diferença de resultados entre MEI e PSPS, possivelmente em virtude de maior fragilidade dos filiados ao plano simplificado.

1) Média dos entrantes:
    a) homens – MEI: 58,8%; PSPS: 47,2%; e
    b) mulheres – MEI: 61,8%; PSPS: 53,7%.
2) Média dos migrantes:
    a) homens – MEI: 51,6%; PSPS: 42,2%; e
    b) mulheres – MEI: 57,3%; PSPS: 45,4%.

Em ambos os casos, vale dizer, contribuições sobrepostas, em uma dada competência, foram imputadas aos novos planos quando estes foram uma das categorias identificadas – gráficos 17 (PSPS) e 18 (MEI).[33]

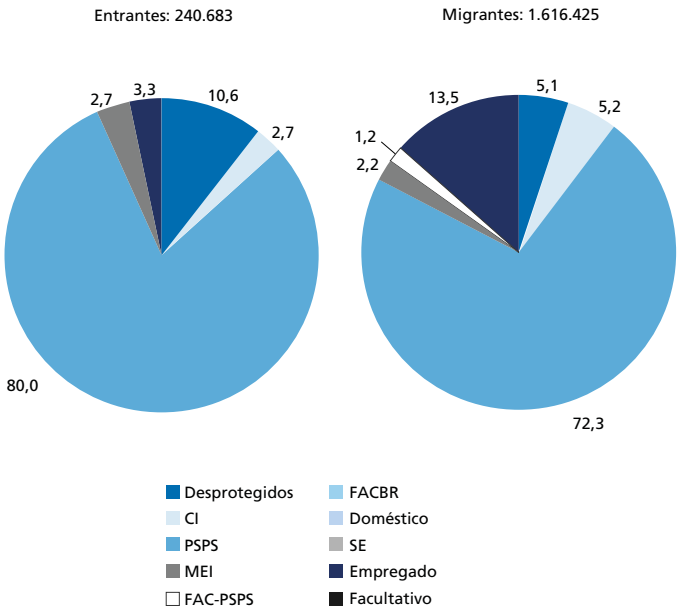
33. Na análise com as competências em que há recolhimento, foram considerados todos os aportes pós-filiação, sendo excluída a primeira contribuição feita ao novo plano (PSPS ou MEI) e incorporada a dimensão da desproteção. Quando incorporadas às análises as situações de desproteção e de BDC, fez-se também necessário desconsiderar o primeiro recolhimento nos novos planos, como forma de identificar filiados que não conseguiram efetuar outros aportes para além daquele inicial. Ou seja, em ambas as análises de categorias prevalentes pós-filiação são tomadas apenas as competências após (exclusive) a primeira contribuição nos novos planos.

Entre os filiados entrantes, a proporção de segurados que permanecem no plano de escolha é mais elevada que aquela registrada entre migrantes – especialmente para o MEI, como se nota no gráfico 18 –, comportamento em certa medida esperado, já que é possível que a parcela mais relevante dos novos contribuintes (ligeiramente menor conforme decresce a rigidez do critério de inclusão/migração) apenas tenha iniciado ou retomado seus aportes ao RGPS em virtude das condições mais favoráveis oferecidas pelos novos planos. Entre os migrantes, portanto, não apenas é maior a probabilidade de deslocamento dos novos planos para outras categorias, mas tende a ser maior a chance de que esse deslocamento seja em direção a categorias mais estruturadas, situação ainda mais evidente entre os inscritos no MEI. Em ambos os planos, há ainda uma parcela que retorna à situação de desproteção, situação ligeiramente mais recorrente entre entrantes comparativamente a migrantes e com tendência a ser superior entre as mulheres. Também se trata de tendência mais marcante no PSPS, diante do MEI, e sempre crescente conforme aumenta a rigidez do conceito de desproteção.

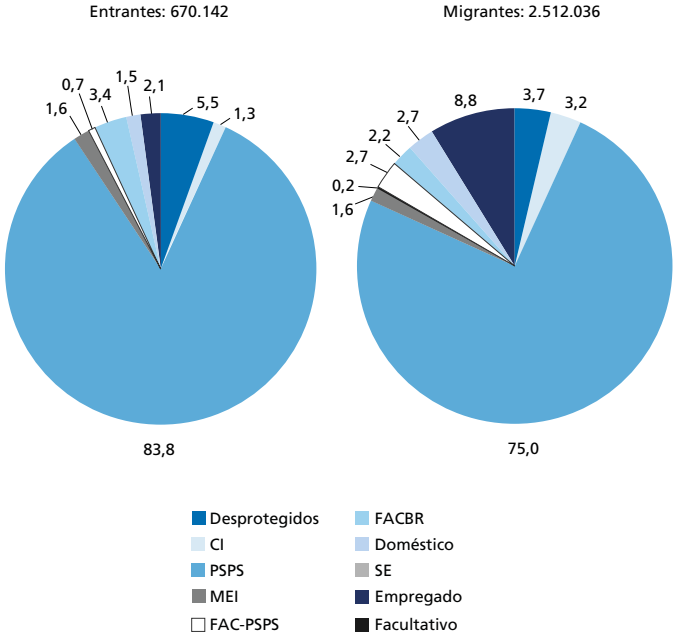
Os egressos do PSPS ainda possuem uma realocação mais difusa, com participação de várias das nove categorias de segurados consideradas, mas também se nota uma maior movimentação em direção a empregos com carteira. Em geral, a categoria de destino com maior concentração é a de empregados, prevalente para homens e mulheres, migrantes e entrantes; em seguida, coloca-se o plano completo para CI; e, mais abaixo, a migração para o próprio MEI, com ocorrência ligeiramente maior entre os homens. As demais categorias assumem pesos menores, mas, entre as mulheres, o MEI é suplantado por FACBR, FAC-PSPS e DOM, o que pode ser indicativo de maior fragilidade socioeconômica dos optantes pelo PSPS (em que predominam mulheres, que tendem a enfrentar maiores obstáculos para a inserção no mercado de trabalho). No MEI, a prevalência de destino nos planos mais bem estruturados e com maior custo (CI-PC e, principalmente, EMP) parece reforçar, em parte, os dados da PNAD, que atribuem a seus optantes um perfil socioeconômico mais elevado.

GRÁFICO 17
Exercício 2: migração do PSPS para outras categorias, segundo sexo e tipo de filiado (migrante ou entrante)
(Em %)

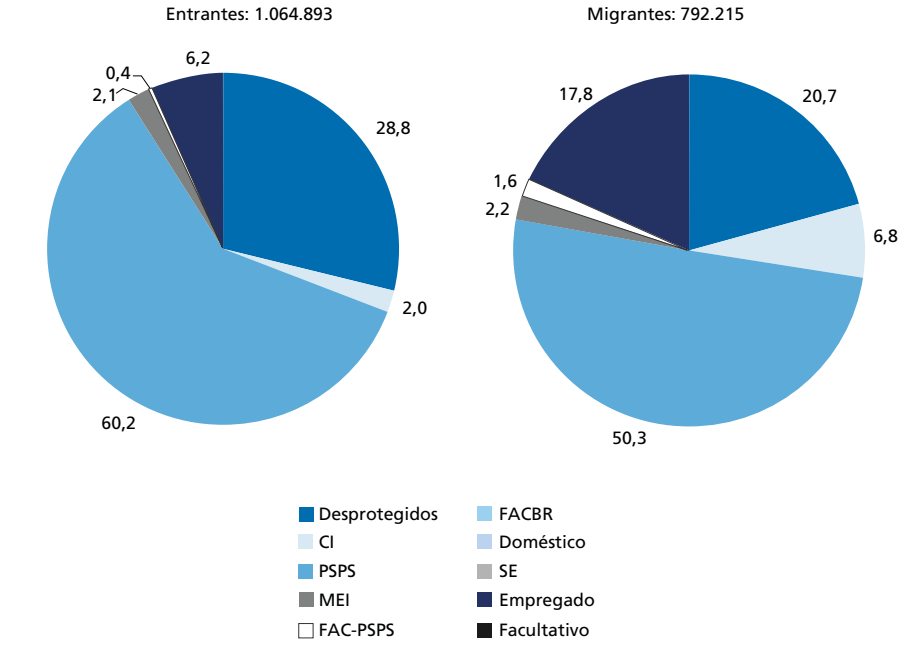
17A – PSPS I: homens



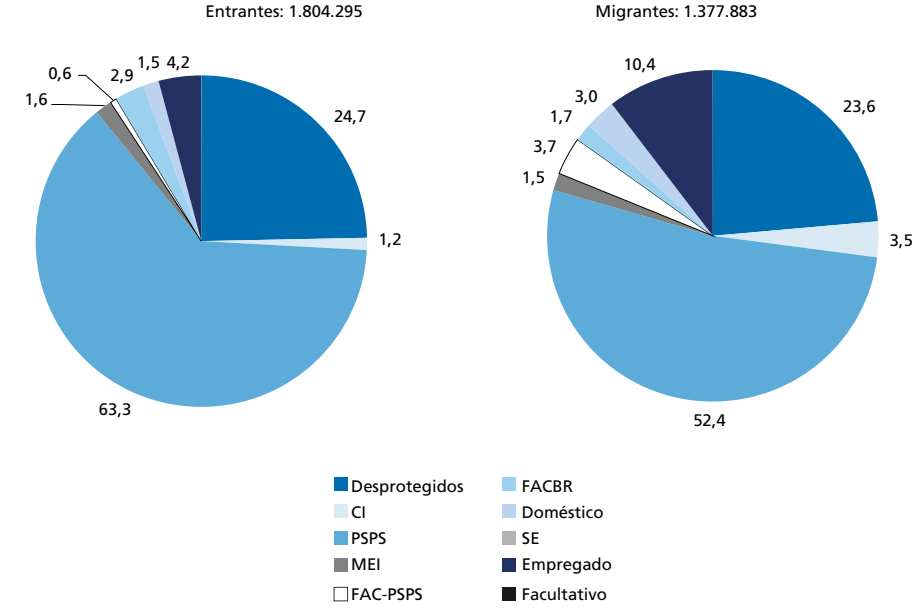
17B – PSPS I: mulheres



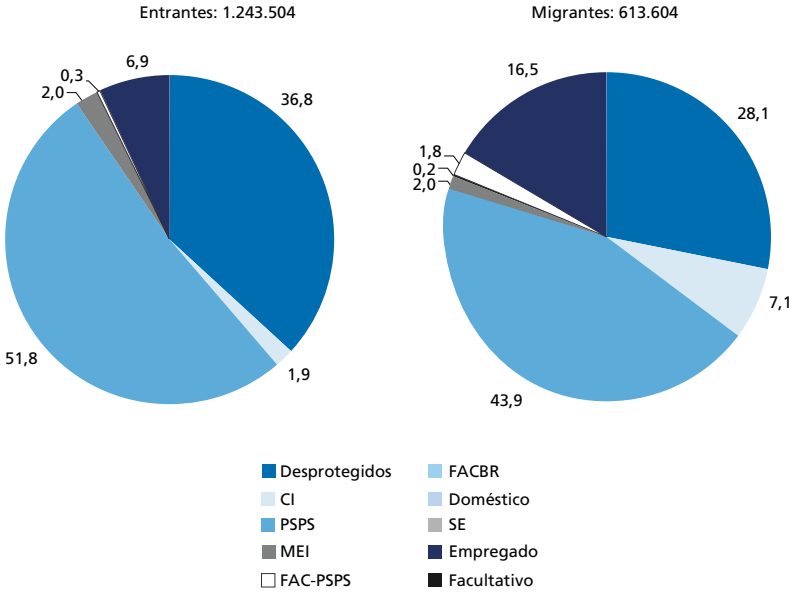
17C – PSPS II: homens



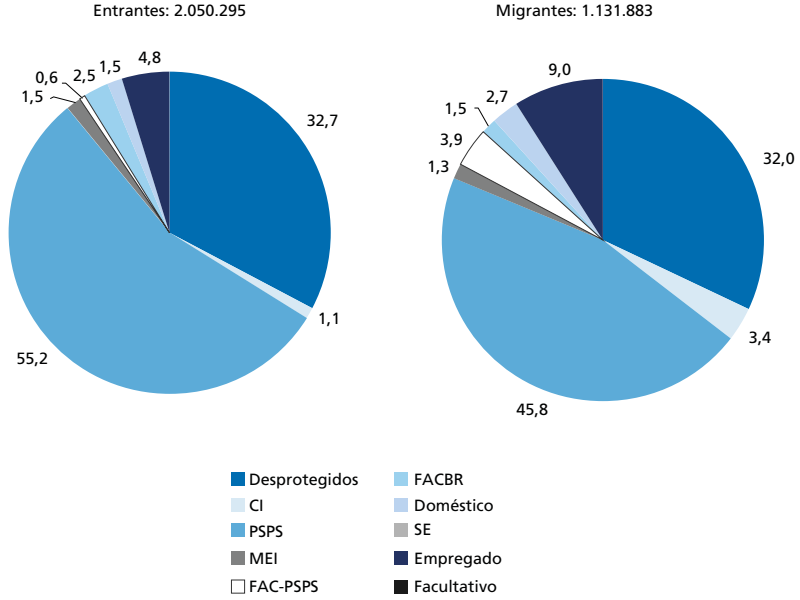
17D – PSPS II: mulheres



17E – PSPS III: homens



17F – PSPS III: mulheres



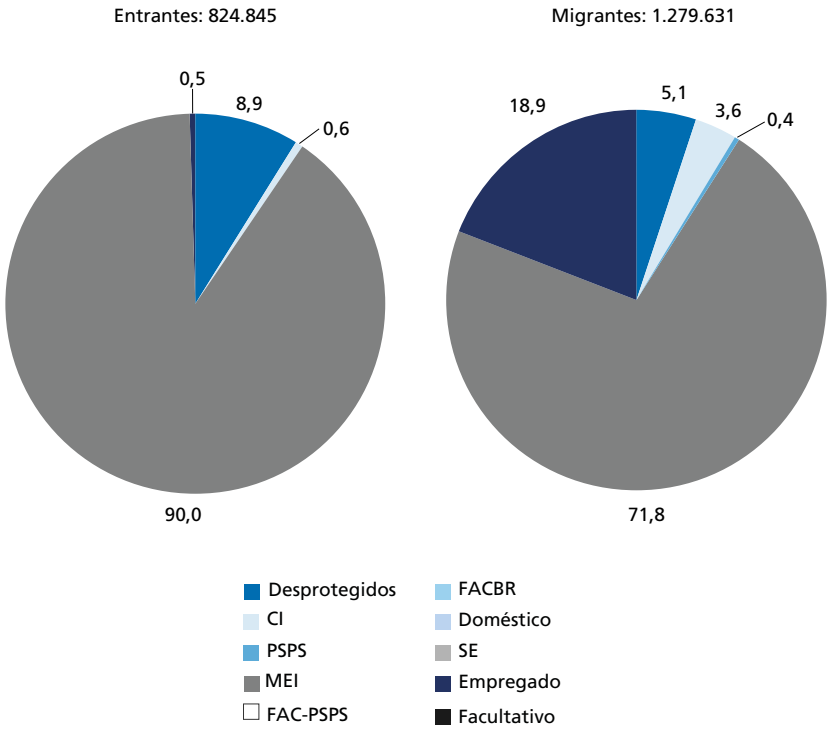
Fonte: CNIS/Dataprev.
Elaboração dos autores.
Obs.: Exclusive casos com inconsistências ou sexo ignorado.

Os resultados sugerem que o percentual de movimentação de migrantes inscritos em cada plano varia razoavelmente conforme o critério de migração proposto, enquanto

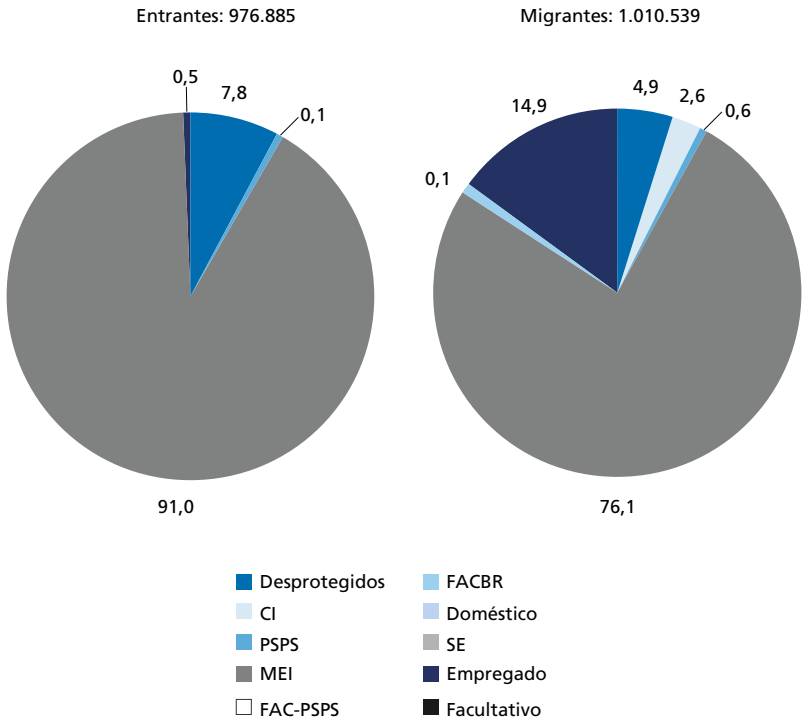
os entrantes, foco das intervenções, tendem a permanecer nos planos mais subsidiados com maior frequência. No resultado mais conservador (cenário II – gráficos 17C, 17D e 18C, 18D), registram-se as seguintes proporções de permanência nos novos planos: entre os homens, 75,4% e 59,6% (MEI) e 60,2% e 50,3% (PSPS), respectivamente, para entrantes e migrantes; entre as mulheres, 77,7% e 65,5% (MEI) e 63,3% e 52,4% (PSPS), respectivamente, para entrantes e migrantes.

GRÁFICO 18
Exercício 2: migração do MEI para outras categorias, segundo sexo e tipo de filiado (migrante ou entrante)
(Em %)

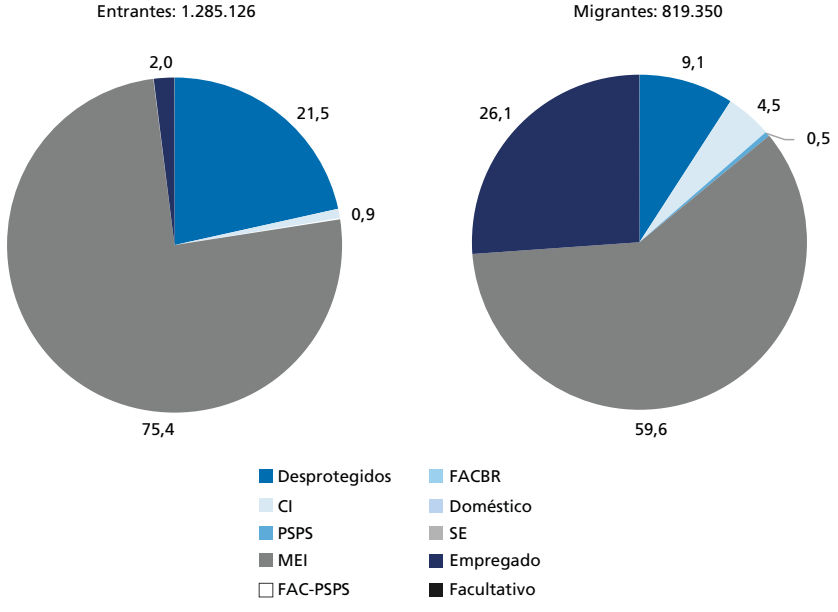
18A – MEI I: homens



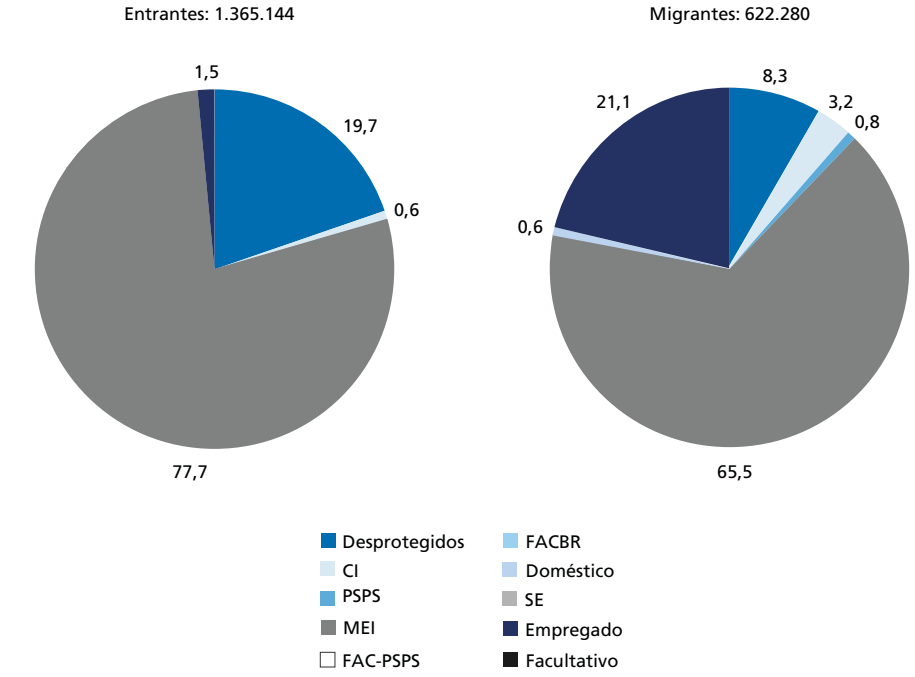
18B – MEI I: mulheres



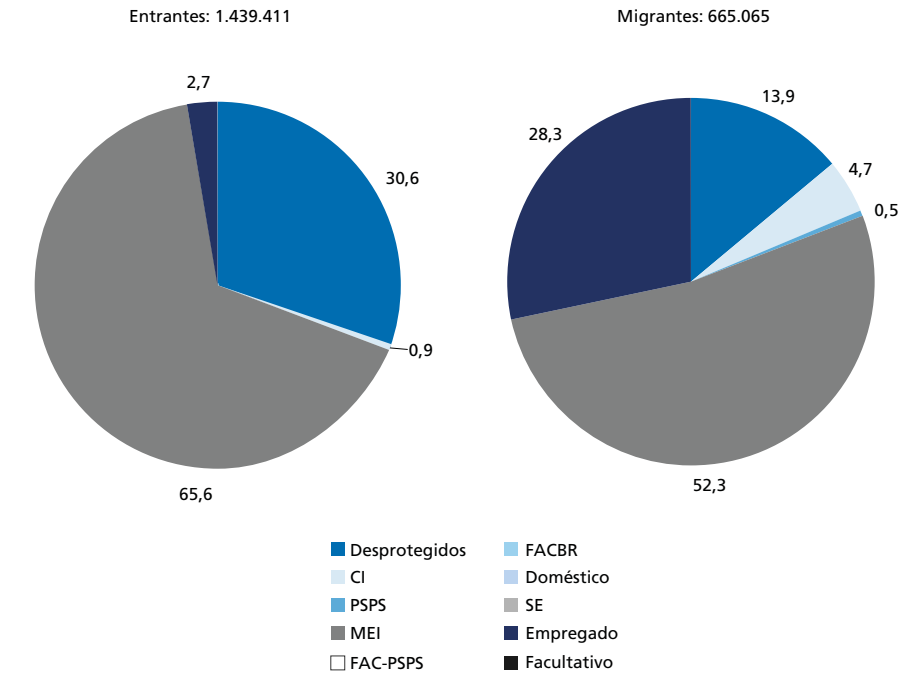
18C – MEI II: homens



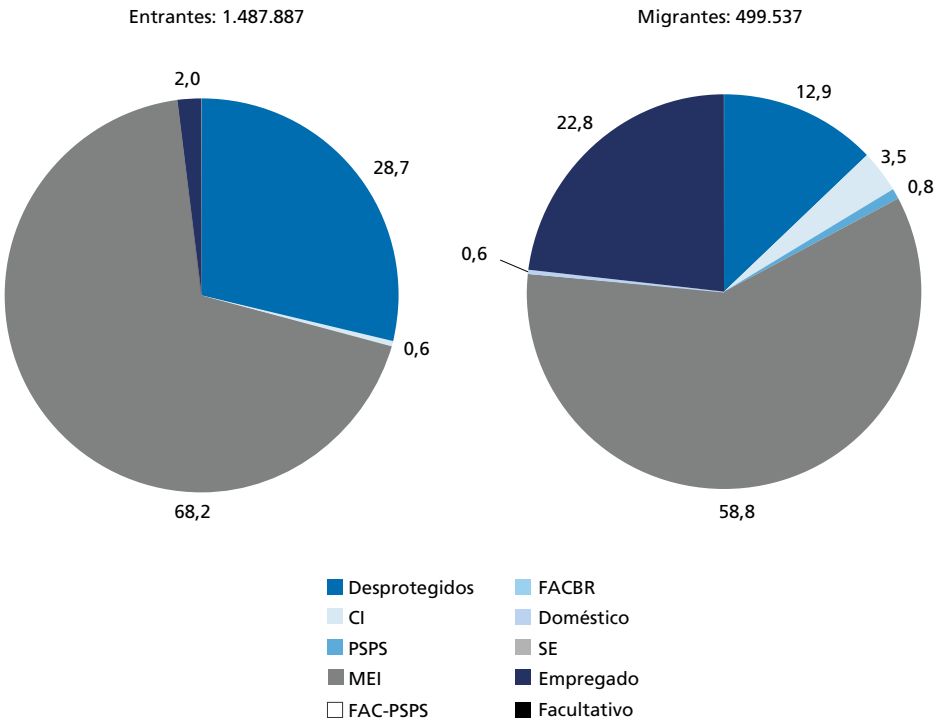
18D – MEI II: mulheres



18E – MEI III: homens



18F – MEI III: mulheres



Fonte: CNIS/Dataprev.
Elaboração dos autores.
Obs.: Exclusive casos com inconsistências ou sexo ignorado.

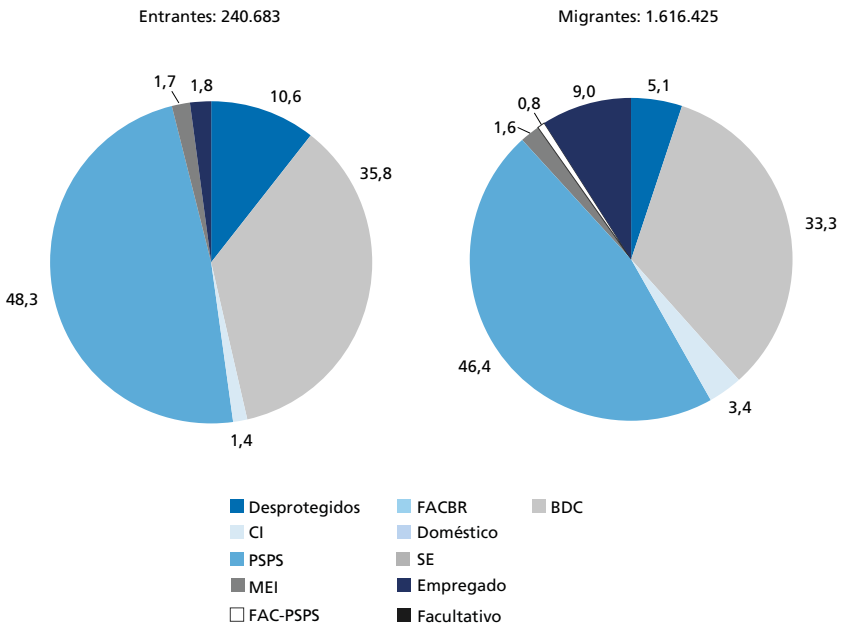
Convém relembrar, contudo, que os indicadores do gráfico 17, por construção, consideram a prevalência de categorias no conjunto de meses pós-filiação em que houve contribuição previdenciária, considerando adicionalmente apenas a entrada e/ou o retorno dos segurados à situação de desproteção. Quando esta condição é tida em conta (gráfico 19), juntamente com a BDC, o ordenamento das categorias praticamente não se altera, mas os resultados mudam drasticamente: em ambos os planos (PSPS e MEI), é relevante a proporção de segurados que acumulam mais meses sem contribuição do que meses totais de cotização (associados ao conjunto das categorias de segurados), sendo essa situação mais comum entre os filiados ao PSPS. Também é significativa a parcela de filiados em situação de desproteção, adotados os diferentes conceitos previstos em cada um dos três cenários.

GRÁFICO 19

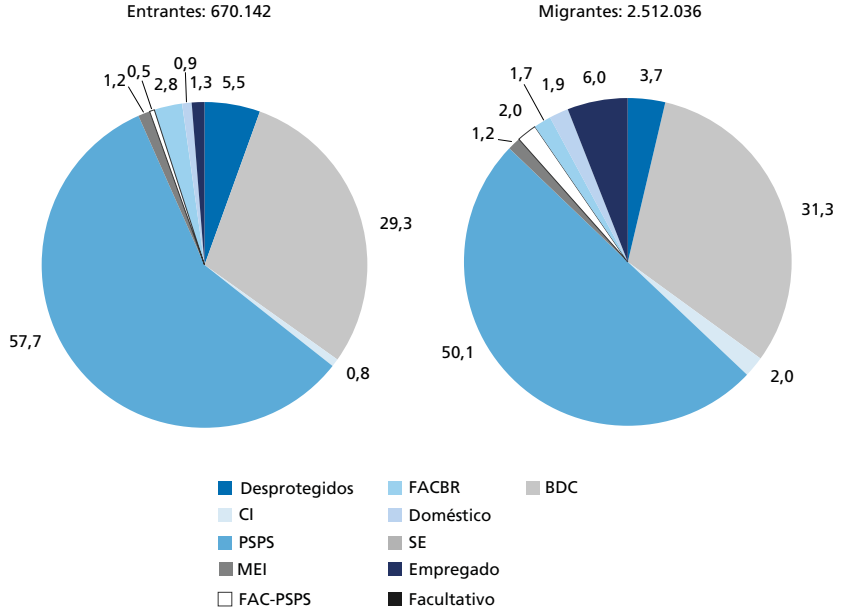
Exercício 1: migração do PSPS para outras categorias (incluindo desprotegidos e segurados com BDC), segundo sexo e tipo de filiado ao PSPS (migrante ou entrante)

(Em %)

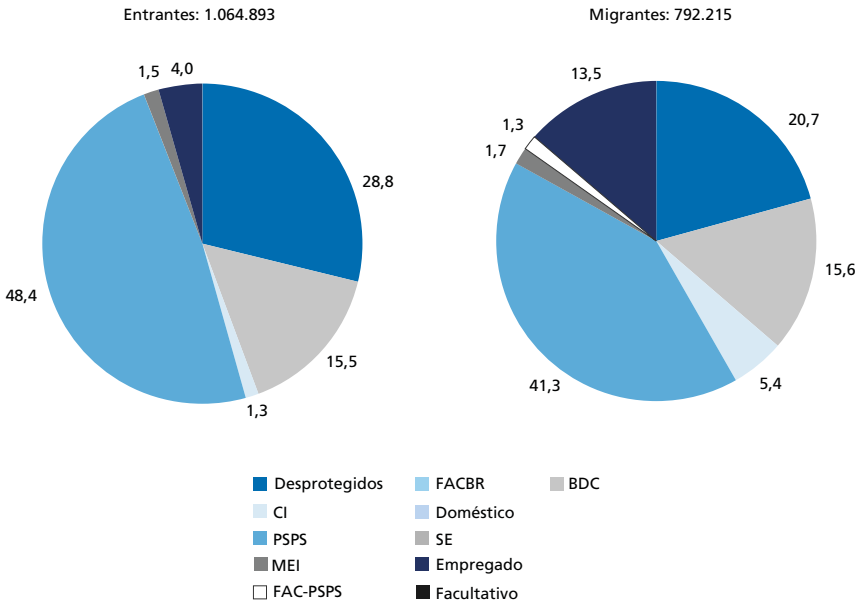
19A – PSPS I: homens



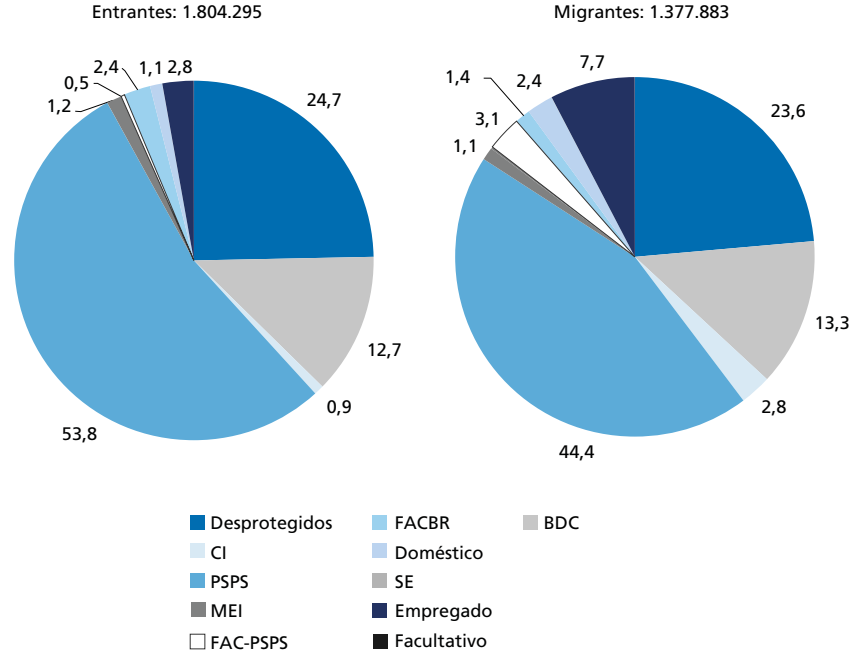
19B – PSPS I: mulheres



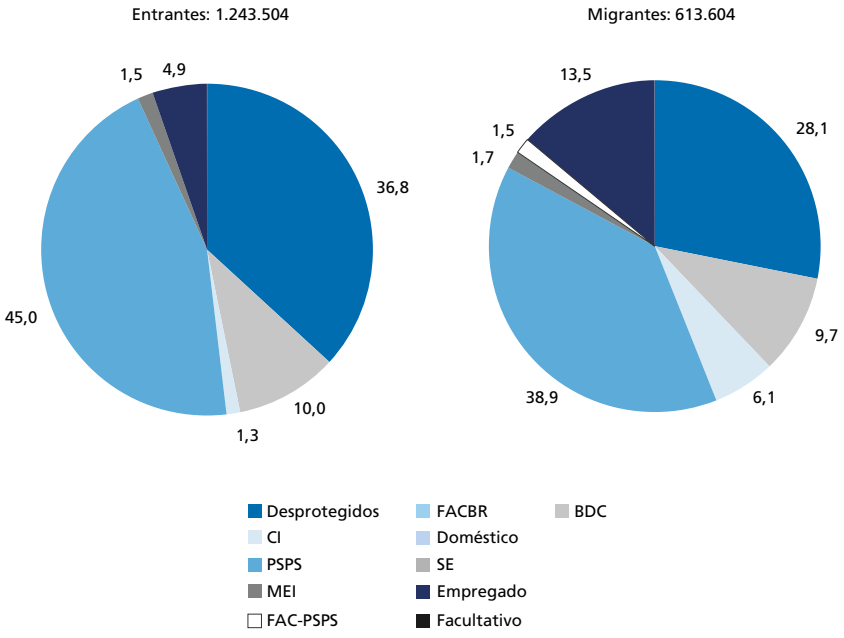
19C – PSPS II: homens



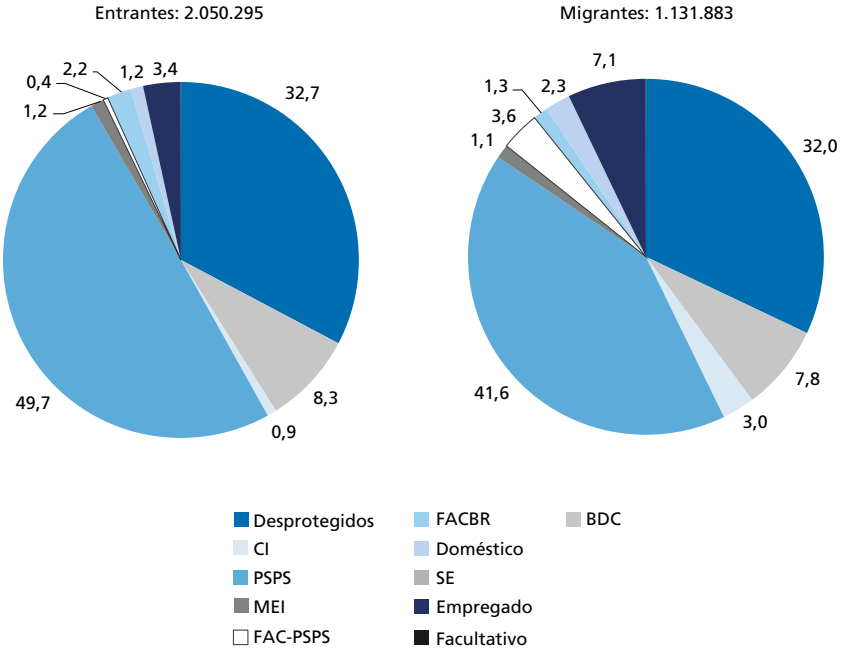
19D – PSPS II: mulheres



19E – PSPS III: homens



19F – PSPS III: mulheres

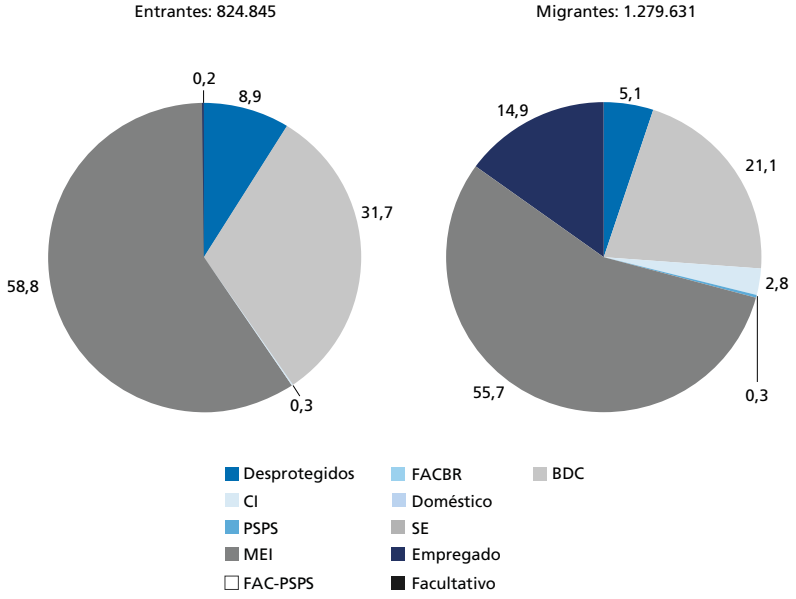


Fonte: CNIS/Dataprev.
Elaboração dos autores.
Obs.: Exclusive casos com inconsistências ou sexo ignorado.

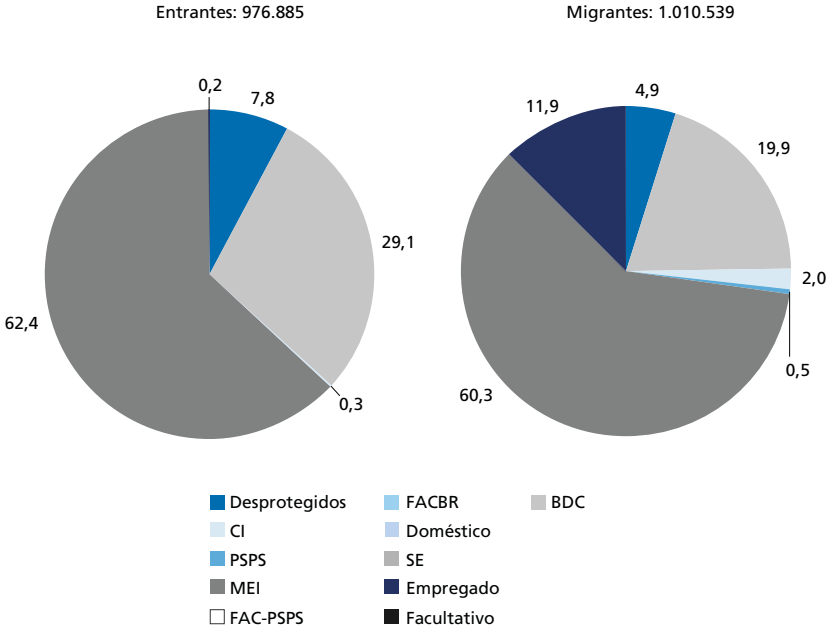
Entre os filiados ao PSPS e ao MEI, segue válida a prevalência de contribuição aos novos planos, mas essa condição é seguida de perto pela combinação das condições de desproteção e de BDC, ainda que esta última normalmente se dê também por meio de aportes irregulares aos próprios planos em questão (conclusão obtida pela combinação dos dados plotados no conjunto de gráficos, para os exercícios 1 e 2). No PSPS, a desproteção e, notadamente, a BDC – ignoradas aqui várias outras explicações possíveis, como o óbito e o próprio afastamento da atividade pelo recebimento (permanente ou temporário) de benefícios previdenciários – tendem a ser ligeiramente superiores entre os homens, para os quais há maior diferença entre entrantes e migrantes (cenário II, desprotegidos: entrantes, 28,8%, e migrantes, 20,7%; cenário II, BDC: entrantes, 15,5%, e migrantes, 15,6%). Entre as mulheres, que representam quase dois terços do contingente de filiados ao PSPS, há, portanto, menor diferença entre migrantes e entrantes (cenário II, desprotegidos: entrantes, 24,7%, e migrantes, 23,6%; cenário II, BDC: entrantes, 12,7%, e migrantes, 13,3%), e a aderência ao plano se revela maior.

GRÁFICO 20
Exercício 1: migração do MEI para outras categorias (incluindo desprotegidos e segurados com BDC), segundo sexo e tipo de filiado ao MEI (migrante ou entrante)
(Em %)

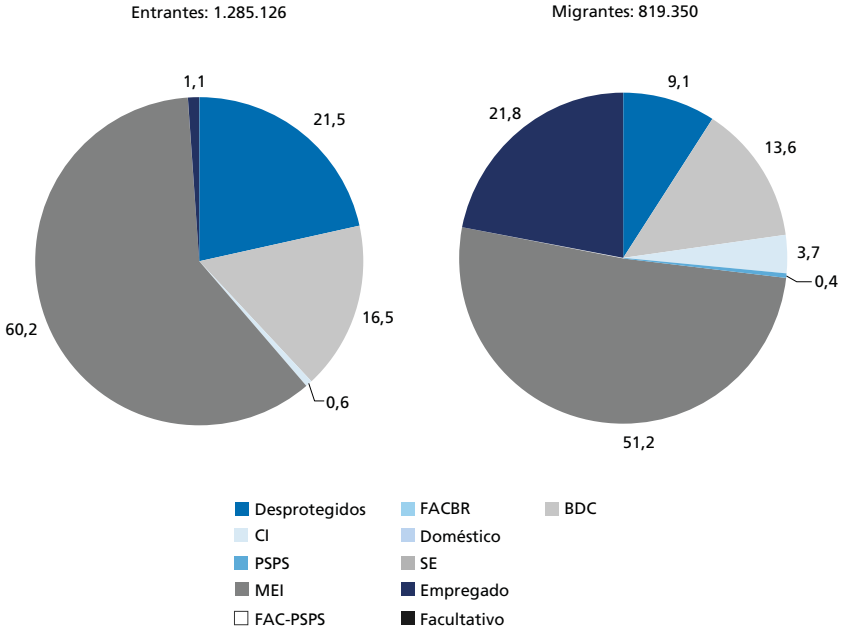
20A – MEI I: homens



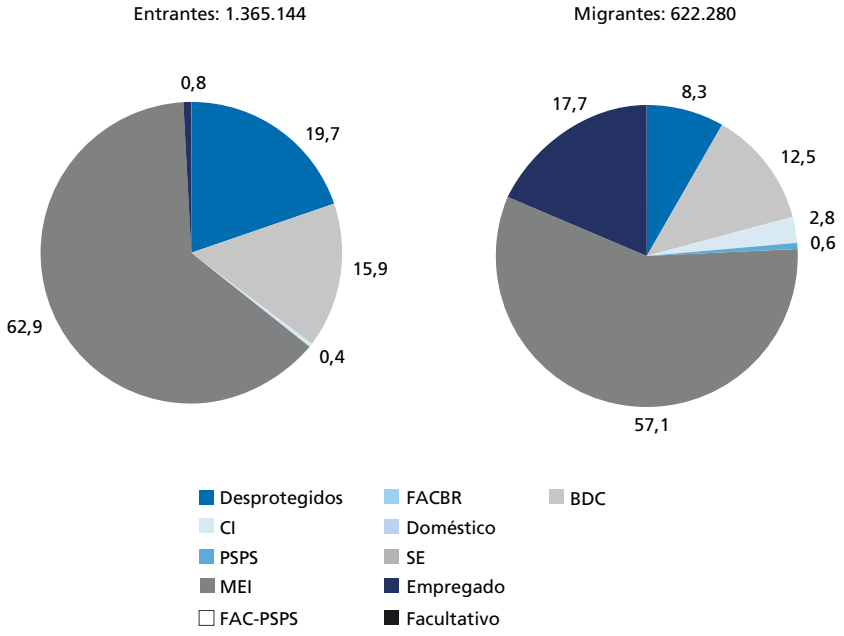
20B – MEI I: mulheres



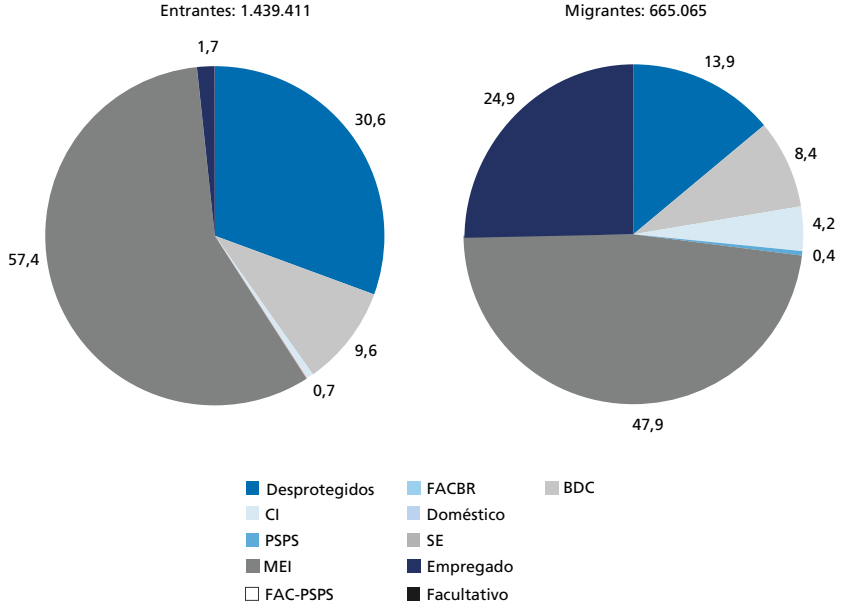
20C – MEI II: homens



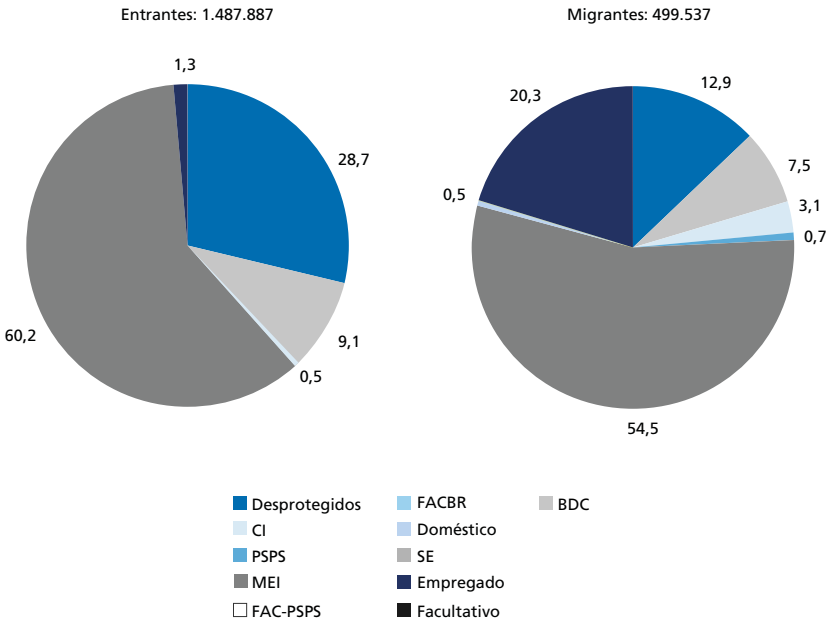
20D – MEI II: mulheres



20E – MEI III: homens



20F – MEI III: mulheres



Fonte: CNIS/Dataprev.
Elaboração dos autores.
Obs.: Exclusive casos com inconsistências ou sexo ignorado.

Muito embora entre os filiados ao MEI (em que há relativo equilíbrio entre os sexos) a prevalência da desproteção e da BDC pós-filiação também se manifeste expressivamente, estas situações assumem patamares inferiores aos registrados para o PSPS. As diferenças entre entrantes e migrantes são marcantes para homens (cenário II, desprotegidos: entrantes – 21,5%; migrantes – 9,1%; cenário II, BDC: entrantes – 16,5%; migrantes – 13,6%) e mulheres (cenário II, desprotegidos: entrantes – 19,7%; migrantes – 8,3%; cenário II, BDC: entrantes – 15,9%; migrantes – 12,5%), mas as proporções estimadas entre migrantes do MEI são bem menores, reforçando a percepção de que estes possuem maior propensão a seguir contribuindo e permanecer na nova categoria.

4.3.3 Matriz simplificada de migrações e densidade contributiva

A matriz simplificada de migrações (tabelas A.3 e A.4 do apêndice), que considera indistintamente entrantes e migrantes e se vale das situações prevalentes antes – origem, tendo como base os 24 meses anteriores à primeira contribuição no PSPS ou no MEI, critério aplicado ao cenário de migração mais moderado (cenário II) – e depois – destino, da filiação até dezembro de 2014 – da filiação aos novos planos identifica as categorias

predominantes de destino para cada categoria predominante de origem. De modo geral, os dados confirmam uma aderência razoável aos novos planos, bem como uma redução não desprezível na proporção de indivíduos desprotegidos, segundo o conceito proposto no cenário 2 (sem contribuições por 24 meses ou mais após a última contribuição captada na base de dados), ou com BDC (tomando-se o conceito empregado nesta seção, qual seja, a inexistência de aportes por mais de 50% do intervalo temporal tomado como referência).

No PSPS, pelo cenário II (conforme dados das tabelas A.3 e A.4, para o total de filiados em cada plano segundo origem), prevalecem como categorias de origem a desproteção (56,9%), a BDC (20,1%), a contribuição como CI-PC (11,7%), a contribuição como empregado (6,4%) e, fundamentalmente em função das mulheres, como empregado doméstico (2,6%). As subcategorias de facultativos, portanto, assumem peso um bastante reduzido nesse contexto e, como esperado, o maior fluxo de migração vem da categoria de CI-PC. No MEI, ainda em termos gerais, tende a prevalecer parte desse ordenamento (desprotegidos: 64,8%; BDC: 14,7%; empregados: 14,5%; CI-PC: 3,1%; PSPS: 1,9%; e outros: 1,0%), mas o menor registro de migrações atribui peso significativamente menor às categorias de segurados propriamente ditas. Além disso, chama muito a atenção que, aqui, o maior fluxo de migração venha de empregados formais, não de CI-PC.

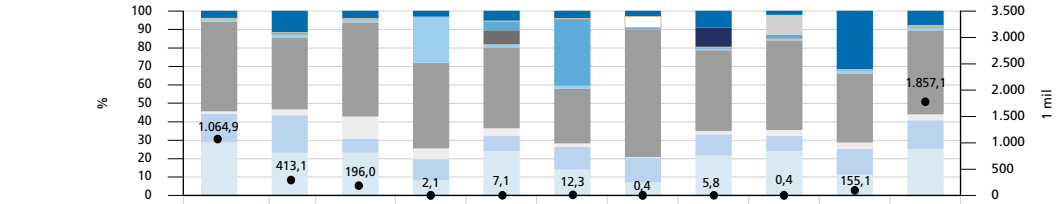
Do total de aderentes ao PSPS (calculado a partir da tabela A.3; abertura por sexo: gráfico 21), 48,1% (homens: 45,4%; mulheres: 49,7%) se mantêm contribuindo predominantemente a esse plano; 24,6% perderam a qualidade de segurados por completarem 24 meses ou mais sem cotizar após o último recolhimento feito (homens: 25,4%; mulheres: 24,2%); 13,9% (homens: 15,5%; mulheres: 12,9%) possuem maior acúmulo de meses sem recolhimentos do que de competências associadas a qualquer categoria de segurado (condição de BDC); 6,1% (homens: 8,0%; mulheres: 4,9%) cotizaram predominantemente como segurados empregados; e os 7,3% restantes (homens: 5,7%; mulheres: 8,2%) se distribuem entre as demais categorias.

Entre os aderentes ao MEI (calculado a partir da tabela A.4; abertura por sexo: gráfico 22), cerca de 58,8% (homens: 56,7%; mulheres: 61,1%) se mantêm contribuindo predominantemente a esse plano; 16,4% retornaram à condição de desprotegidos (homens: 16,7%; mulheres: 16,1%); 15,1% (homens: 15,4%; mulheres: 14,9%) possuem maior acúmulo de meses sem recolhimentos do que de competências associadas a qualquer categoria de segurado (condição de BDC); 7,7% (homens: 9,2%; mulheres: 6,1%) cotizaram predominantemente como segurados empregados; e os 2,0% restantes (homens: 2,1%; mulheres: 1,8%) se distribuem entre as demais categorias.

GRÁFICO 21

Cenário II: quantidade de filiados ao PSPS nas categorias prevalentes de origem e distribuição por categorias prevalentes de destino e sexo

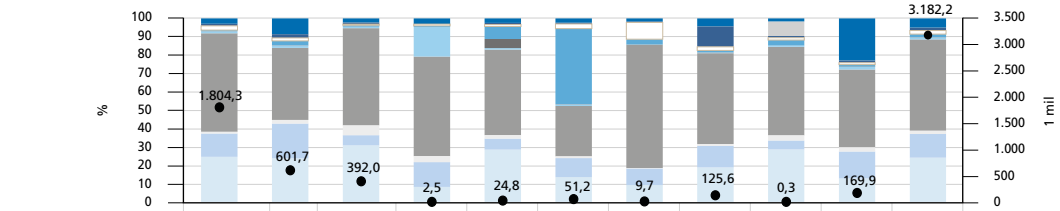
21A – PSPS II: homens



Categorias de destino	Desprotegido	BDC	CI-PC	MEI	FAC-PC	FAC-PSPS	FACBR	DOM	SE	EMP	Total
EMP (%)	4,0	11,6	4,1	3,1	5,6	4,1	3,1	9,0	2,1	31,6	8,0
SE (%)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	10,7	0,0	0,0
DOM (%)	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	10,5	0,0	0,1	0,1
FACBR (%)	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,2	6,0	0,3	0,0	0,0	0,1
FAC-PSPS (%)	0,2	0,9	0,4	0,4	4,7	36,0	0,9	0,5	1,9	0,5	0,7
FAC-PC (%)	0,0	0,1	0,1	0,1	7,6	0,2	0,0	0,1	0,3	0,1	0,1
MEI (%)	1,5	1,8	1,5	24,5	1,7	1,7	0,3	0,7	1,1	1,7	1,6
PSPS (%)	48,4	38,5	50,9	46,2	43,8	29,5	68,9	43,7	48,4	37,2	45,4
CI-PC (%)	1,3	3,2	12,0	5,9	3,9	1,8	0,3	1,8	3,2	3,5	3,1
BDC (%)	15,5	20,3	7,6	11,4	8,5	12,4	13,4	11,6	8,3	13,9	15,5
Desprotegido (%)	28,8	23,3	23,2	8,4	24,1	14,1	7,1	21,6	24,1	11,4	25,4
● Quantidade – origem (1 mil)	1.064,9	413,1	196,0	2,1	7,1	12,3	0,4	5,8	0,4	155,1	1.857,1

Categorias de origem

21B – PSPS II: mulheres



Categorias de destino	Desprotegido	BDC	CI-PC	MEI	FAC-PC	FAC-PSPS	FACBR	DOM	SE	EMP	Total
EMP (%)	2,8	8,5	2,2	2,9	2,4	2,2	1,5	4,3	1,5	22,8	4,9
SE (%)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,0	0,0	0,0
DOM (%)	1,1	2,1	0,8	0,1	0,9	0,7	0,6	11,2	0,9	1,2	1,7
FACBR (%)	2,4	1,6	0,6	1,0	1,0	2,6	9,1	2,0	1,2	1,1	1,9
FAC-PSPS (%)	0,5	2,4	0,6	0,6	6,9	41,1	2,7	1,1	3,1	1,0	1,6
FAC-PC (%)	0,0	0,1	0,1	0,0	4,9	0,2	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1
MEI (%)	1,2	1,3	1,0	16,1	0,7	0,9	0,4	0,4	0,6	1,5	1,2
PSPS (%)	53,8	39,3	53,0	54,3	46,7	27,5	67,0	49,4	48,3	42,4	49,7
CI-PC (%)	0,9	1,9	5,3	3,2	1,9	0,9	0,3	0,9	2,8	2,3	1,7
BDC (%)	12,7	18,9	5,5	13,5	6,0	10,3	8,9	11,8	4,9	14,7	12,9
Desprotegido (%)	24,7	23,9	30,8	8,2	28,5	13,6	9,3	18,8	28,6	12,8	24,2
● Quantidade – origem (1 mil)	1.804,3	601,7	392,0	2,5	24,8	51,2	9,7	125,6	0,3	169,9	3.182,2

Categorias de origem

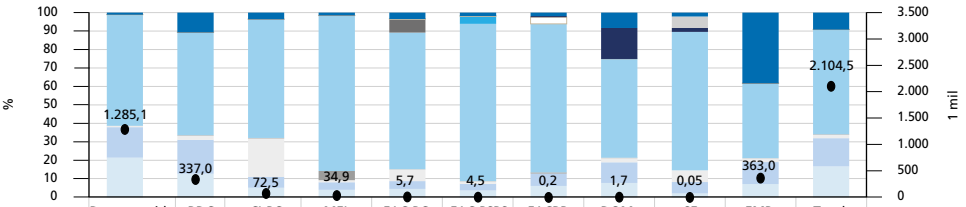
Fonte: CNIS/Dataprev.
Elaboração dos autores.
Obs.: Exclusive casos com sexo ignorado e inconsistências nos registros.

Por esse exercício – que parte do cenário II de migração, mas considera conjuntamente entrantes e migrantes –, nota-se que uma parcela variável e menor, ainda que significativa, dos filiados aos novos planos retorna a suas categorias de origem (em prevalência) nas competências subsequentes à adesão ao PSPS ou ao MEI. A qualidade da mobilidade parece estar, em alguma medida, relacionada ao padrão de participação no mercado de

trabalho anterior à filiação: aqueles com vínculos prévios mais sólidos (EMPs e DOMs com vínculo empregatício formal) são os que mais frequentemente tendem a retornar a categorias de segurados mais estruturadas e com melhor cobertura previdenciária e, principalmente, trabalhista. Ou seja, muito embora tenha havido migração na direção do PSPS e do MEI, parte desse deslocamento foi revertida pelas movimentações pós-filiação, com resultados mais positivos entre aqueles mais bem posicionados pré-filiação.

GRÁFICO 22
Cenário II: quantidade de filiados ao MEI nas categorias prevalentes de origem e distribuição por categorias prevalentes de destino e sexo

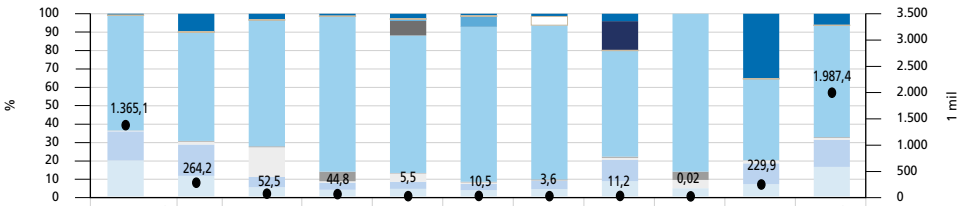
22A – MEI II: homens



Categorias de destino	Desprotegido	BDC	CI-PC	MEI	FAC-PC	FAC-PSPS	FACBR	DOM	SE	EMP	Total
EMP (%)	1,1	10,7	3,6	1,5	3,4	1,8	1,8	8,3	2,1	38,2	9,2
SE (%)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,3	0,0	0,0
DOM (%)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	16,8	2,1	0,0	0,0
FACBR (%)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,7	0,0	0,0	0,0	0,0
FAC-PSPS (%)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	4,2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
FAC-PC (%)	0,0	0,0	0,0	0,0	7,2	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
MEI (%)	60,2	55,6	64,2	84,2	73,9	85,1	80,4	53,3	75,0	40,4	56,7
PSPS (%)	0,1	0,3	0,3	4,9	0,2	0,2	0,6	0,2	0,0	0,1	0,2
CI-PC (%)	0,6	2,1	20,9	1,1	6,3	1,3	0,0	2,3	6,3	2,1	1,8
BDC (%)	16,5	18,5	5,8	4,1	4,2	3,6	6,7	11,3	6,3	11,9	15,4
Desprotegido (%)	21,5	12,7	5,1	4,0	4,6	3,7	6,1	7,8	2,1	7,2	16,7
Quantidade – origem (1 mil)	1.285,1	337,0	72,5	34,9	5,7	4,5	0,2	1,7	0,0	363,0	2.104,5

Categorias de origem

22B – MEI II: mulheres



Categorias de destino	Desprotegido	BDC	CI-PC	MEI	FAC-PC	FAC-PSPS	FACBR	DOM	SE	EMP	Total
EMP (%)	0,8	9,6	3,3	1,1	2,9	1,0	1,3	4,1	0,0	35,6	6,1
SE (%)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
DOM (%)	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	15,8	0,0	0,1	0,2
FACBR (%)	0,0	0,1	0,0	0,3	0,0	0,4	4,8	0,2	0,0	0,0	0,1
FAC-PSPS (%)	0,0	0,1	0,1	0,1	0,9	5,6	0,1	0,2	0,0	0,0	0,1
FAC-PC (%)	0,0	0,0	0,1	0,0	8,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
MEI (%)	62,9	59,4	68,9	84,7	75,2	84,7	84,2	57,8	86,4	44,3	61,1
PSPS (%)	0,1	0,4	0,5	5,3	0,3	0,4	0,5	0,5	4,5	0,1	0,3
CI-PC (%)	0,4	1,6	16,2	0,7	4,6	0,9	0,3	1,2	4,5	1,6	1,2
BDC (%)	15,9	17,0	5,7	4,0	3,9	3,5	4,5	11,7	0,0	11,4	14,9
Desprotegido (%)	19,7	11,4	5,0	3,7	4,2	3,4	4,0	8,3	4,5	6,8	16,1
Quantidade – origem (1 mil)	1.365,1	264,2	52,5	44,8	5,5	10,5	3,6	11,2	0,0	229,9	1.987,4

Categorias de origem

Fonte: CNIS/Dataprev.
Elaboração dos autores.
Obs.: Exclusive casos com sexo ignorado e inconsistências nos registros.

A mobilidade masculina tende a ser ligeiramente mais favorável que a feminina, em termos de categorias predominantes pós-filiação, dado que as mulheres frequentemente se encontram sub-representadas nos postos de trabalho de melhor qualidade, e as movimentações pós-filiação tendem a resultar em situações melhores para os filiados ao MEI, entre outros fatores, porque possuem um perfil socioeconômico mais elevado; e/ou porque são mais comumente egressos de melhores ocupações; e/ou, em hipótese a ser testada em estudos futuros, porque a experiência como MEI os qualifica e diferencia positivamente. Ainda com relação à diferença entre os sexos, convém destacar que os homens predominam nas categorias mais estruturadas, mas as mulheres apresentam proporções ligeiramente menores de desprotegidos e de segurados com BDC.

Conjuntamente (desproteção e BDC somadas, considerado os percentuais gerais expostos nos gráficos 21 e 22), essas duas condições de vulnerabilidade são relevantes em ambos os planos, mas afetam um pouco menos as mulheres que os homens, e mais os filiados ao PSPS (homens: 40,9%; mulheres: 37,2%) que aqueles inscritos no MEI (homens: 32,1%; mulheres: 31,0%). Esses resultados, combinados aos dados que detalham a distribuição e a evolução, por sexo, do quantitativo de contribuintes nas diferentes categorias de segurados, parecem corroborar os indicadores estimados pela PNAD/IBGE, que apontam melhorias na cobertura previdenciária da população ocupada, em particular da feminina, bem como ajudam a explicar a crescente participação feminina no estoque de benefícios do RGPS.[34]

O risco de migração negativa, contudo, se apresenta como ameaça plausível a ser melhor avaliada, em que pesem os ainda relativamente modestos quantitativos de migrantes oriundos de categorias mais estruturadas (EMPs e DOMs), conforme revelam os saldos apresentados na tabela 4, a seguir, que sintetizam os resultados medidos pré (24 meses anteriores) e pós-filiação (período integral transcorrido entre a filiação e dezembro de 2014, como se vê nas tabelas A.3 e A.4 do apêndice). O contingente oriundo da categoria de SE é diminuto e aquele vindo dos planos facultativos também se mostra reduzido (ainda que atinja escala bem maior) e não pode ser diretamente associado a uma movimentação indesejada, já que pode significar inclusive a transição para a atividade econômica e para melhores condições de participação, mesmo que subsidiada, na Previdência Social. Nos demais casos, os fluxos entre as categorias – que consideram

34. Os dados de contribuintes na base de dados do AEPS indicam um aumento expressivo da participação feminina no quantitativo de beneficiários e, notadamente, de segurados contribuintes, inclusive na categoria mais estruturada, de segurados empregados. Informações disponíveis em: <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>. Sobre a melhoria do acesso feminino a benefícios contributivos, mesmo aqueles com requisitos contributivos mais duros, ver também Ansiliero (2018).

apenas a saída para o MEI e/ou para o PSPS e o eventual retorno para a categoria original ou a ida para outras – produzem saldos positivos e negativos dignos de nota, ainda que não se possa falar em migração indesejada massiva.[35]

TABELA 4
Cenário II: quantidade e saldo de filiados ao PSPS e ao MEI nas categorias prevalentes de origem (prevalência nos 24 meses anteriores à primeira contribuição no PSPS ou no MEI) e de destino (prevalência nos meses subsequentes à primeira contribuição, até dez./2014), segundo sexo

Categoria	PSPS								
	Homens			Mulheres			Total (homens + mulheres)		
	Inicial (A)	Final (B)	Saldo (B-A)	Inicial (A)	Final (B)	Saldo (B-A)	Inicial (A)	Final (B)	Saldo (B-A)
Desprotegido	1.064.893	471.210	(593.683)	1.804.295	770.232	(1.034.063)	2.869.188	1.241.442	(1.627.746)
BDC	413.066	288.328	(124.738)	601.747	412.032	(189.715)	1.014.813	700.360	(314.453)
CI-PC	196.014	56.795	(139.219)	392.045	54.329	(337.716)	588.059	111.124	(476.935)
PSPS	-	843.048	843.048	-	1.582.487	1.582.487	-	2.425.535	2.425.535
MEI	2.059	30.123	28.064	2.526	37.169	34.643	4.585	67.292	62.707
FAC-PC	7.136	1.600	(5.536)	24.790	3.151	(21.639)	31.926	4.751	(27.175)
FAC-PSPS	12.266	12.768	502	51.203	51.482	279	63.469	64.250	781
FACBR	350	1.689	1.339	9.676	61.920	52.244	10.026	63.609	53.583
DOM	5.843	2.487	(3.356)	125.636	52.772	(72.864)	131.479	55.259	(76.220)
SE	374	108	(266)	325	72	(253)	699	180	(519)
EMP	155.107	148.952	(6.155)	169.935	156.532	(13.403)	325.042	305.484	(19.558)
Total	**1.857.108**	**1.857.108**	**-**	**3.182.178**	**3.182.178**	**-**	**5.039.286**	**5.039.286**	**-**
	MEI								
Desprotegido	1.285.126	351.462	(933.664)	1.365.144	320.906	(1.044.238)	2.650.270	672.368	(1.977.902)
BDC	336.988	323.863	(13.125)	264.231	295.154	30.923	601.219	619.017	17.798
CI-PC	72.460	38.212	(34.248)	52.528	23.242	(29.286)	124.988	61.454	(63.534)
PSPS	34.865	3.925	(30.940)	44.793	5.269	(39.524)	79.658	9.194	(70.464)
MEI	-	1.192.672	1.192.672	-	1.213.626	1.213.626	-	2.406.298	2.406.298
FAC-PC	5.660	676	(4.984)	5.526	742	(4.784)	11.186	1.418	(9.768)
FAC-PSPS	4.462	473	(3.989)	10.465	1.471	(8.994)	14.927	1.944	(12.983)
FACBR	163	37	(126)	3.630	1.256	(2.374)	3.793	1.293	(2.500)
DOM	1.688	556	(1.132)	11.206	3.923	(7.283)	12.894	4.479	(8.415)
SE	48	4	(44)	22	-	(22)	70	4	(66)
EMP	363.016	192.596	(170.420)	229.879	121.835	(108.044)	592.895	314.431	(278.464)
Total	**2.104.476**	**2.104.476**	**-**	**1.987.424**	**1.987.424**	**-**	**4.091.900**	**4.091.900**	**-**

Fonte: CNIS/Dataprev.
Elaboração dos autores.
Obs.: 1. Exclusive casos com sexo ignorado e inconsistências nos registros.
2. Categorias de segurados definidas segundo critérios para o exercício 1 (inclui desprotegidos e segurados com BDC como categorias à parte).

35. Portanto, são consideradas apenas as movimentações de indivíduos que em algum momento aderiram ao PSPS e/ou ao MEI. Aqueles que, no período de interesse, cotizaram em quaisquer das categorias do RGPS, mas sem qualquer passagem pelos dois planos analisados, não são computados nos saldos. Ressalte-se que, em grandeza, as quantidades finais de saldo prevalente estimadas para o PSPS (2.425.535) e para o MEI (2.406.298) parecem razoavelmente consistentes com a média 2013-2014 do volume anual de contribuintes com ao menos um recolhimento (gráfico 8).

Em termos absolutos, considerando apenas o universo de contribuintes na base de dados, a migração originada do plano completo para CI foi a segunda mais expressiva (perdendo apenas, entre todas as categorias obrigatórias do RGPS, para os EMPs), mas essa foi a categoria na qual o saldo entre migrantes e entrantes foi mais negativo, com perda de 540,5 mil segurados (somando MEI e PSPS). A segunda categoria com pior saldo (e maior quantidade total de egressos) foi a de EMPs, que perdeu 298,0 mil contribuintes. No caso dos DOMs, a migração é proporcionalmente mais alta, dado que o total de trabalhadores formalmente registrados nessa condição é menor, e o peso dos egressos se torna mais relevante. Nesse grupo, em números absolutos, a quantidade de segurados contribuindo preponderantemente nessa categoria diminuiu em aproximadamente 84,6 mil pessoas.

Claro que esses egressos não necessariamente se estabeleceram no PSPS e/ou no MEI – podendo se somar a prevalentes desprotegidos e segurados com BDC –, assim como não se pode afirmar que sua situação trabalhista e previdenciária seria mais favorável na ausência dos planos subsidiados (ainda mais no atual contexto econômico e laboral). Esses números, contudo, refletem apenas a evolução do quadro até dezembro de 2014, data final da série histórica contida nos microdados utilizados no estudo. Se tomados os dados agregados de 2015, é possível supor novos desdobramentos, principalmente no MEI. Como indicado no gráfico 8, o contingente no PSPS cresce a taxas mais modestas e parece caminhar para alguma estabilidade no volume médio de contribuintes, enquanto o volume de contribuintes do MEI segue crescendo a taxas mais elevadas, ainda que decrescentes, praticamente determinando a evolução na quantidade de CIs que aportam para o RGPS.

No período 2016-2018, de agravamento da crise econômica enfrentada pelo país, é possível que esses números tenham evoluído de modo distinto e que os resultados sejam fruto de vários vetores, atuando em diferentes sentidos. Por um lado, o desemprego e a informalidade trabalhista podem ter impulsionado a contribuição via planos subsidiados (notadamente os de CI); por outro, a queda real no rendimento do trabalho pode ter limitado as possibilidades de contribuição autônoma, deixando mais trabalhadores sem condições financeiras de realizar aportes para a Previdência Social. Também é preciso avaliar se a reforma trabalhista e a regulamentação da EC nº 72/2013 favorecem alguma movimentação indesejada entre as categorias, especialmente em direção ao MEI.

Muito embora a inadimplência no MEI siga elevada, com uma alta proporção de filiados descumprindo as contribuições mensais obrigatórias, a expansão no volume de filiados ao plano tem sido expressiva – apenas entre dezembro de 2014 e dezembro de 2018, o estoque de filiados cresceu aproximadamente 66% (de 4,65 milhões para 7,73 milhões, com relativa estabilidade entre 2017 e 2018). Ressalte-se que essa expansão poderia ser maior, ainda que em função da contabilização de registros inflados por filiados não contribuintes, não tivesse recentemente o Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM) regulamentado procedimentos para o cancelamento do CNPJ dos inadimplentes, contribuindo para evitar o crescimento dos débitos desses indivíduos. Os efeitos concretos desses procedimentos, regulamentados desde 2016, foram adiados e apenas em 2018 produziram impactos significativos no estoque de MEI, de modo que a relativa estabilidade no biênio 2017-2018 pode ser o resultado do saldo de novas inscrições e do cancelamento dos registros de inadimplentes.[36]

Ou seja, mesmo com a eliminação dos MEIs inativos – por migração para outras categorias (notadamente o emprego formal), abandono do empreendimento e/ou perda de capacidade contributiva, por exemplo, combinados ao desconhecimento das obrigações legais advindas da filiação –, as novas inscrições seguem sustentando o estoque já bastante significativo de potenciais CIs segurados do RGPS. A abertura do estoque de filiados segundo a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) também chama atenção para a necessidade de melhor acompanhar a participação dos DOMs na Previdência Social. Segundo dados do Portal do Empreendedor, em 5 de maio de 2018, já existiam 70.508 diaristas cadastrados no MEI (código CNAE: 9.700-5/00); em 22 de dezembro de 2018, pouco mais de sete meses depois, esse contingente já chegava a 90.081 trabalhadores (mais 28%), isso sem considerar aqueles que já eram MEIs e

36. Os procedimentos para o cancelamento de CNPJ do MEI inadimplente estão previstos no § 15-B do art. 18-A da LC nº 123/2006 e regulamentados por meio da Resolução nº 36/2016, e suas alterações estabelecidas pelo CGSIM. Está sujeito à suspensão do CNPJ e seu eventual posterior cancelamento o MEI que não tiver entregado a DASN-SIMEI referente a 2015 e 2016 ou não tiver cumprido com as contribuições mensais durante 2015, 2016 e 2017. Para iniciar a limpeza da base de cadastro, o governo federal lançou, em julho de 2017, um programa de parcelamento de débitos em até 120 meses, para oferecer uma oportunidade de regularização antes da publicação da primeira lista de cancelamentos. O prazo para fazer o pedido terminaria em 2 de outubro de 2017, mas foi prorrogado para janeiro de 2018. Antes da publicação da primeira leva de cancelamentos, houve a suspensão do cadastro dos inadimplentes por trinta dias, período durante o qual os MEIs com débito tiveram uma última chance para evitar a perda do CNPJ, mas sem as vantagens do programa de parcelamento de débitos. A primeira leva de cancelamentos ocorreu ainda em 2018, após os prazos legais estabelecidos e após a Receita Federal do Brasil concluir a análise de irregularidade tributária. O MEI que tiver o CNPJ cancelado poderá fazer novamente a inscrição, se assim quiser, mas ficará com a dívida inscrita no CPF.

exerciam trabalho doméstico remunerado antes mesmo da flexibilização introduzida pela Resolução CGSN nº 117/2014, tendo sido captados no MEI ou no PSPS pela extração de microdados empregada neste estudo.[37] Nestes últimos casos, como já assinalado, não há como determinar a natureza da atividade desenvolvida pelo contribuinte e menos ainda se o trabalhador doméstico atua como mensalista ou diarista, mas pode-se usar o histórico contributivo pregresso como possível indicativo da atividade atual.

Vale considerar que essa expansão recente no volume de CI, notadamente no MEI, ocorre em um momento em que a cobertura previdenciária geral medida pela PNAD (2014-2015) e pela PNAD Contínua (2014-2018), ambas realizadas pelo IBGE, se mostra relativamente estável e que a cobertura dos DOMs tem crescido recentemente mais pela via autônoma (CI) que pela via formal (contrato de trabalho). Esses achados reforçam a percepção de mudança na tendência predominante na década passada, quando a expansão da proteção se deu principalmente, ainda que não somente, pelo aumento do emprego formal. Dada a deterioração da economia e da dinâmica no mercado de trabalho brasileiro, não se pode descartar que esses tenham sido fatores determinantes para os resultados. *Grosso modo*, é desafiador avaliar até que ponto os novos planos determinaram esses movimentos e em que medida o PSPS e o MEI foram tomados como variáveis de ajuste nesse contexto adverso.

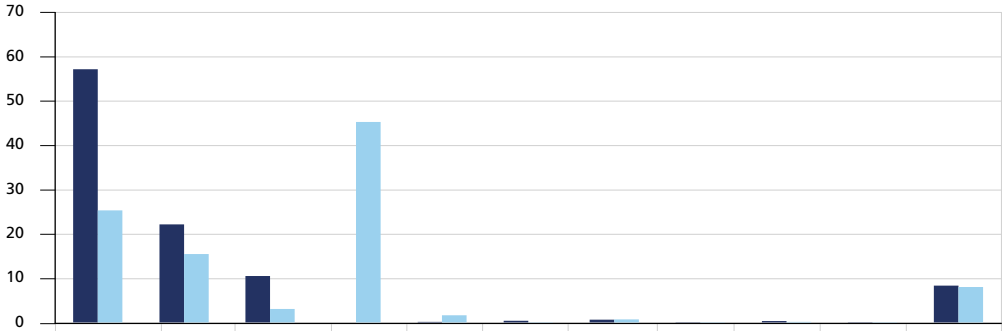
Muito embora os resultados, bons ou ruins, não possam ser imputados diretamente aos novos planos, uma vez que as análises realizadas não incorporaram controles que isolassem os efeitos do PSPS e do MEI, no geral os microdados indicam melhorias na situação média dos filiados, com uma redução significativa na proporção de desprotegidos, tomando-se como referência o cenário mais moderado (cenário II; gráfico 23). Entre os homens filiados ao PSPS, cerca de 57,3% não conseguiram realizar qualquer aporte nos 24 meses anteriores à primeira cotização, proporção que cai a 25,4% no período pós-filiação (considerando os meses somados após a última contribuição feita); entre as mulheres, essa proporção decresce de 56,7% (pré-filiação)

37. As estatísticas de filiação estão disponíveis em: <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/estatisticas>.

para 24,2% (pós-filiação).[38] Entre os homens filiados ao MEI, cerca de 61,1% não realizaram qualquer aporte nos 24 meses anteriores à primeira cotização, sendo que 16,7% perderam a qualidade de segurados no período pós-filiação, por ficarem 24 meses ou mais sem contribuição registrada; entre as mulheres, essa proporção decresce de 68,7% (pré-filiação) para 16,1% (pós-filiação). Estes movimentos poderiam ter ocorrido mesmo na ausência dos novos planos, seguindo o movimento positivo de cobertura identificado na PNAD para o período analisado, mas os indícios apurados aumentam a força da hipótese de que os novos planos atuaram nesse sentido.

GRÁFICO 23
Proporção de filiados por categorias prevalentes de origem e destino, segundo sexo e plano de filiação
(Em %)

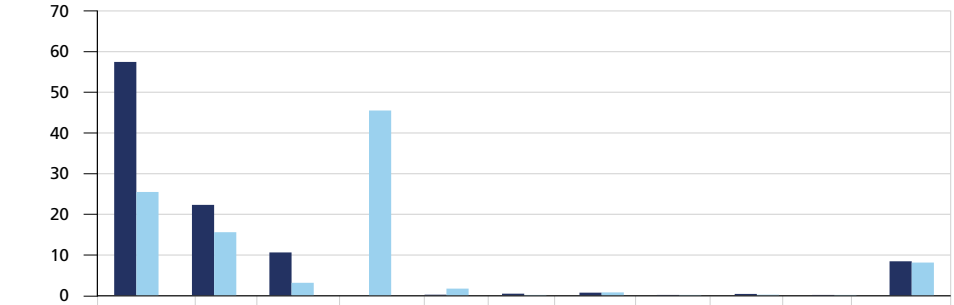
23A – PSPS: homens



	Desprotegido	BDC	CI-PC	PSPS	MEI	FAC-PC	FAC-PSPS	FACBR	DOM	SE	EMP
Origem	57,3	22,2	10,6	-	0,1	0,4	0,7	0,0	0,3	0,0	8,4
Destino	25,4	15,5	3,1	45,4	1,6	0,1	0,7	0,1	0,1	0,0	8,0

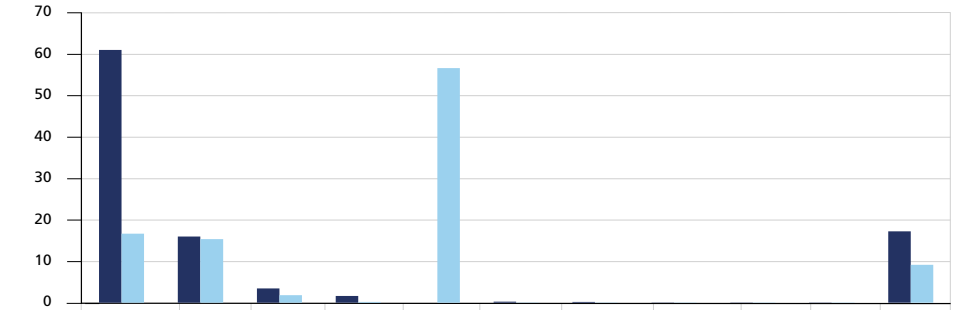
38. Ressalte-se que, a exemplo do que ocorre em outras comparações feitas neste estudo, os intervalos pré e pós-filiação não são necessariamente equivalentes, já que o acúmulo de meses pós-filiação pode diferir dos 24 meses considerados pré-filiação. Quando comparados os 24 meses anteriores e os 24 posteriores à filiação, as distribuições não se alteram muito significativamente, especialmente no MEI. No PSPS, a diferença é mais notada, mas, ainda assim, a proporção de vinculados ao novo plano ou nas condições de desprotegido ou de contribuinte com BDC não altera as conclusões gerais obtidas a partir do exercício apresentado, escolhido para evitar a exclusão dos casos com tempo pós-filiação inferior a dois anos. No MEI, o exercício alternativo exclui cerca de 47% dos casos, já que a filiação se intensificou nos últimos anos da série considerada; no PSPS, apenas 25% foram desconsiderados. No geral, os resultados do MEI são relativamente mais estáveis, enquanto os do PSPS apresentam uma ligeira melhora quando excluídos aqueles com menos tempo de filiação e, principalmente, os meses adicionais aos 24 iniciais daqueles filiados há mais tempo. Isso pode indicar alguma perda de efeito da medida no tempo, mas o tema exige análises adicionais às propostas neste estudo. No geral, contudo, os principais achados se mantêm em ambas as análises, pois as maiores diferenças são obtidas em categorias com menor peso no total de filiados.

23B – PSPS: mulheres



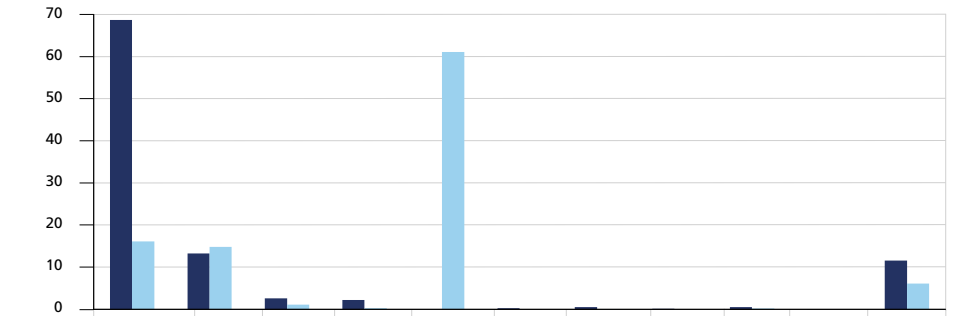
	Desprotegido	BDC	CI-PC	PSPS	MEI	FAC-PC	FAC-PSPS	FACBR	DOM	SE	EMP
Origem	56,7	18,9	12,3	-	0,1	0,8	1,6	0,3	3,9	0,0	5,3
Destino	24,2	12,9	1,7	49,7	1,2	0,1	1,6	1,9	1,7	0,0	4,9

23C – MEI: homens



	Desprotegido	BDC	CI-PC	PSPS	MEI	FAC-PC	FAC-PSPS	FACBR	DOM	SE	EMP
Origem	61,1	16,0	3,4	1,7	-	0,3	0,2	0,0	0,1	0,0	17,2
Destino	16,7	15,4	1,8	0,2	56,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	9,2

23D – MEI: mulheres



	Desprotegido	BDC	CI-PC	PSPS	MEI	FAC-PC	FAC-PSPS	FACBR	DOM	SE	EMP
Origem	68,7	13,3	2,6	2,3	-	0,3	0,5	0,2	0,6	0,0	11,6
Destino	16,1	14,9	1,2	0,3	61,1	0,0	0,1	0,1	0,2	0,0	6,1

Fonte: CNIS/Dataprev.
Elaboração dos autores.
Obs.: 1. Exclusive casos com inconsistências nos registros ou sexo ignorado.
2. Nas estimativas pós-filiação, não foram consideradas as primeiras contribuições em cada plano como forma de identificar indivíduos que fizeram apenas o aporte inicial e deixaram de cotizar.
3. Nos indicadores de origem, são considerados os 24 meses anteriores à primeira cotização no PSPS ou no MEI, enquanto nos de destino são tomados todos os meses pós-filiação até o limite final da base de microdados (dezembro de 2014).

Assim, para além das ressalvas já feitas, vale registrar que os indicadores apresentados no gráfico 23 confrontam períodos de tempo distintos, até em duração, o que pode afetar as medidas das diferenças pré e pós-filiação, inclusive porque não é incomum que os efeitos de uma política pública se alterem com o passar do tempo. Nesse sentido, juntamente com outros elementos intervenientes, a propensão a contribuir pode se alterar conforme o indivíduo se afasta da data e do contexto original que promoveu aquele movimento inicial.

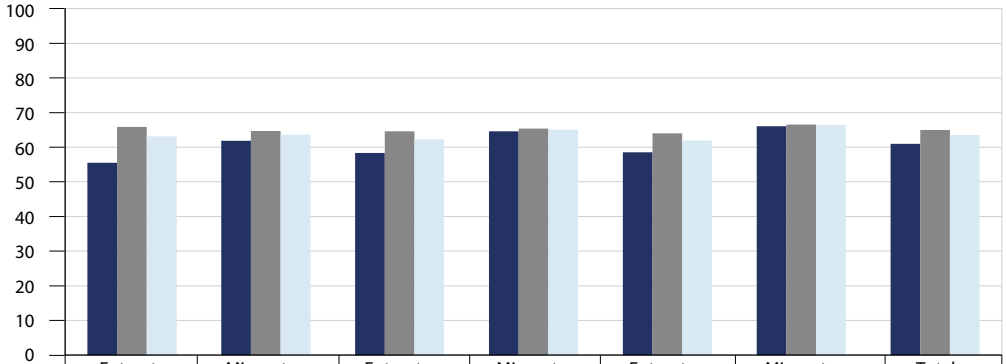
Houve alguma retração na proporção e no contingente de segurados com BDC pós-filiação (inferior a 50%): em ambos os planos e para ambos os sexos, nota-se um recuo na parcela de contribuintes nessa condição, em proporções mais elevadas no PSPS (homens: de 22,2% para 15,5%; mulheres: de 18,9% para 12,9%) que no MEI (homens: de 16,0% para 15,4%; mulheres: de 13,3% para 14,4%). Ou seja, muito embora tenha havido uma aparente melhora nos indicadores de proteção de densidade contributiva, parte dos contribuintes (novos ou não) apresenta frequência errática e/ou volátil em seus aportes, situação que pode comprometer a efetividade da cobertura previdenciária. Vale lembrar que a proporção de desprotegidos pré-filiação está associada ao critério empregado para a classificação de migrantes e entrantes e que, no MEI, a idade média mais baixa entre filiados infla a proporção de indivíduos nessa última condição. De qualquer maneira, há evidências de melhoria na relação desses indivíduos com o RGPS, no sentido de que o somatório dessas duas proporções (desprotegidos e contribuintes com BDC) decresce substantivamente após a filiação nos novos planos.

Naturalmente, pelas regras do RGPS, a inconstância dos aportes não necessariamente impede o acesso a benefícios, já que os critérios para a manutenção da qualidade de segurado foram pensados justamente para proteger os filiados nos momentos em que estes se veem impossibilitados de contribuir, mas esses indicadores precisam ser tomados com cautela. A contribuição errática pode ser melhor que a simples exclusão do sistema previdenciário, desde que esta ainda seja capaz de garantir acesso à proteção previdenciária (especialmente aos benefícios de risco, mais relevantes na idade ativa), mas há que se considerar o risco de que parte desses segurados se force a realizar esse tipo de poupança, mesmo enfrentando restrições financeiras significativas, sem que alcancem os requisitos contributivos mínimos para o usufruto dos benefícios e serviços oferecidos pelo sistema.

Nesse contexto, outra dimensão importante é a reanálise da evolução da densidade contributiva dos novos planos (gráficos 24 e 25). Para tanto, foram tomados os recolhimentos agregados, para um mesmo indivíduo, com base em dois critérios, tendo dezembro de 2014 como censura única para todos: considerando todas as categorias a partir do primeiro aporte ao MEI ou ao PSPS e apenas os recolhimentos feitos para o próprio plano. Essas medidas de densidade média, que levam em conta pessoas com tempos diversos de filiação – independentemente de que tenham ou não se mantido vinculadas ao MEI ou ao PSPS –, mas com numerador e denominador consistentes entre si, revelam resultados melhores entre as mulheres, para ambos os planos, mas com diferenciais mais discretos no MEI. De modo geral, os resultados também mostram que a densidade daqueles que fizeram ao menos uma contribuição ao PSPS é significativamente menor que aquela medida para os que aportaram ao menos uma vez no MEI.

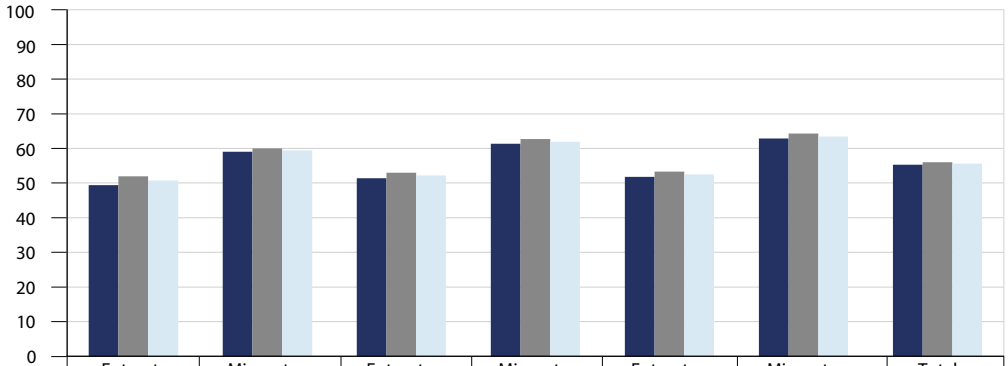
GRÁFICO 24
Densidade contributiva média pós-filiação ao PSPS e ao MEI, considerando aportes posteriores em quaisquer categorias, segundo tipos de filiados e sexo
(Em %)

24A – PSPS



	PSPS I		PSPS II		PSPS III		Total PSPS
	Entrante	Migrante	Entrante	Migrante	Entrante	Migrante	
Homens	55,5	61,8	58,4	64,6	58,5	66,1	61,0
Mulheres	65,8	64,7	64,6	65,4	64,0	66,6	64,9
Total	63,1	63,6	62,3	65,1	62,0	66,4	63,5

24B – MEI

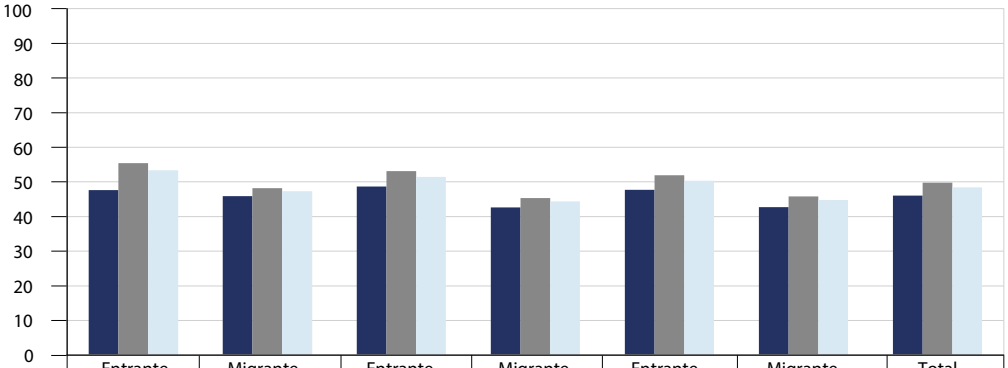


	Entrante	Migrante	Entrante	Migrante	Entrante	Migrante	Total
	MEI I		MEI II		MEI III		MEI
Homens	61,0	72,9	63,4	75,7	63,9	77,6	68,2
Mulheres	64,2	74,1	65,4	77,4	65,8	79,4	69,2
Total	62,7	73,4	64,5	76,5	64,9	78,3	68,7

Fonte: CNIS/Dataprev.
Elaboração dos autores.
Obs.: 1. Exclusive casos com inconsistências ou sexo ignorado.
2. A construção do indicador pode ocultar a sobreposição de recolhimentos em mais de uma categoria, lançada aqui em favor do MEI ou do PSPS. A primeira cotização em cada plano foi desconsiderada, tanto no numerador quanto no denominador.

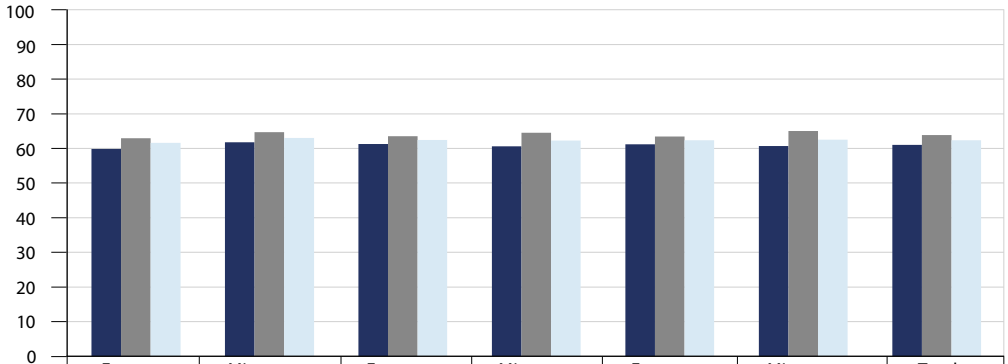
GRÁFICO 25
Densidade contributiva pós-filiação ao PSPS ou ao MEI, considerando apenas aportes no plano de filiação, segundo tipos de filiados e sexo
(Em %)

25A – PSPS



	Entrante	Migrante	Entrante	Migrante	Entrante	Migrante	Total
	PSPS I		PSPS II		PSPS III		PSPS
Homens	50,2	48,3	51,3	44,9	50,3	45,0	48,6
Mulheres	58,5	50,8	56,0	47,8	54,7	48,3	52,4
Total	56,3	49,8	54,2	46,7	53,1	47,1	51,0

25B – MEI



	Entrante	Migrante	Entrante	Migrante	Entrante	Migrante	Total
	MEI I		MEI II		MEI III		MEI
Homens	60,4	62,3	61,8	61,1	61,7	61,2	61,6
Mulheres	63,5	65,2	64,1	65,1	64,0	65,6	64,4
Total	62,1	63,6	63,0	62,9	62,9	63,1	62,9

Fonte: CNIS/Dataprev.
Elaboração dos autores.
Obs.: Exclusive casos com inconsistências ou sexo ignorado.

Em relação ao diferencial de gênero, tende a pesar o efeito composição, já que, sabidamente, o PSPS possui uma concentração maior de mulheres e de segurados mais velhos, com maior propensão a contribuir; no MEI, por sua vez, a composição do contingente de filiados por idade – predominantemente mais jovem e normalmente com menor predisposição a contribuir para a Previdência Social – é bastante convergente entre os sexos, que assumem participações bem próximas no total de segurados no plano. Ainda assim, a diferença entre ambos os indicadores é bem menor para o MEI, no qual a densidade é maior nos dois cenários, a movimentação entre categorias é menor, tornando a densidade contributiva média mais fortemente associada à participação no próprio plano e, quando ocorre, tende a ser de/para posições mais estruturadas que as tipicamente observadas para o PSPS.

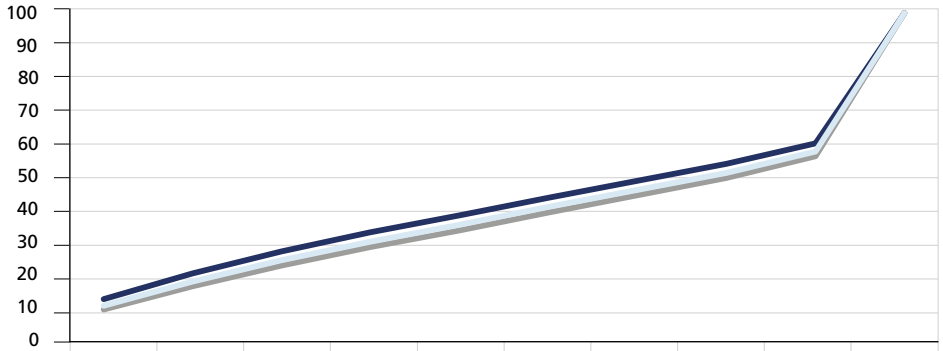
Há ainda uma tendência de melhor desempenho de migrantes comparativamente a entrantes, em ambos os planos e para ambos os sexos, reforçando a hipótese de maior fragilidade de entrantes, bem como a de que o estado anterior do indivíduo (contribuinte/não contribuinte) tende a influenciar o seguinte (contribuinte/não contribuinte). No caso do MEI, a discrepância nos resultados de entrantes e migrantes tende a ser maior, e essa tendência se mostra em ambos os indicadores, ainda que no indicador restrito aos aportes feitos no próprio plano (gráfico 25B) essa diferença se reduza substancialmente. Em relação aos entrantes do MEI, vale destacar que sua idade média é sensivelmente

menor que aquela registrada em outros subgrupos, mas ainda assim parece relativamente elevada em se tratando de indivíduos sem aportes anteriores ao RGPS.

Esse fato não necessariamente conflita com as estatísticas da PNAD, que apontam para um perfil socioeconômico diferenciado do MEI em relação aos demais CIs, pois pode tão somente indicar que nesse plano há diferenças maiores no perfil de entrantes e migrantes, sendo que estes últimos possivelmente concentrariam a parcela que se destaca nos indicadores de rendimento familiar per capita e escolaridade, por exemplo. Mesmo assim, convém sublinhar que os piores resultados entre entrantes do MEI ainda tendem a superar os melhores resultados registrados para o PSPS. Apenas para o PSPS, a já mencionada maior alternância entre estados (contribuinte/não contribuinte) e entre as diversas categorias de contribuintes faz com que, no segundo indicador (gráfico 25A), a densidade contributiva de entrantes seja maior que a de migrantes, já que estes últimos mais frequentemente migram do PSPS para outras categorias mais estruturadas nas quais consigam melhorar seus índices de densidade.

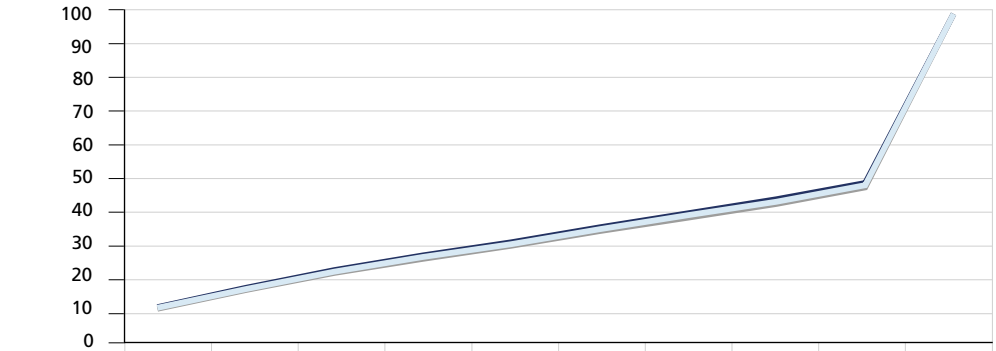
GRÁFICO 26
Densidade contributiva média desde a primeira contribuição ao plano, segundo plano e sexo
(Em %)

26A – PSPS



	0-10	11-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-80	81-90	91-100
Homens	14	22	29	34	39	45	50	55	61	100
Mulheres	11	18	24	30	35	40	46	51	57	100
Total	12	20	26	32	37	42	47	52	59	100

26B – MEI



	0-10	11-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-80	81-90	91-100
Homens	12	18	23	28	32	36	41	45	49	100
Mulheres	12	18	23	27	31	35	39	43	48	100
Total	12	18	23	27	31	36	40	44	49	100

Fonte: CNIS/Dataprev.
Elaboração dos autores.
Obs.: Exclusive casos com inconsistências ou sexo ignorado.

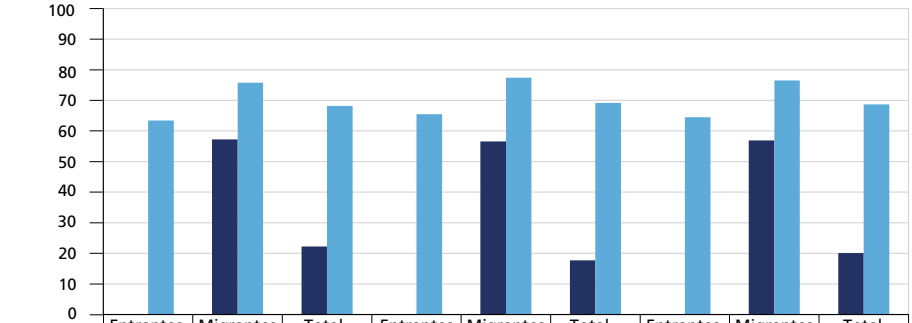
Esses resultados vão ao encontro da distribuição de inscritos no MEI e no PSPS segundo valores de densidade contributiva, tomando-se uma escala de 0% a 100% calculada como a razão entre o número de recolhimentos feitos a cada plano (incluídas as demais categorias, como nos gráficos 24A e 24B) e o número de meses transcorridos entre o mês da primeira contribuição em cada novo plano e o último reportado na base de microdados. Observa-se aqui mais claramente que o PSPS possivelmente sofre com taxas de evasão ou de volatilidade mais elevadas que o MEI, ainda que as diferenças não sejam tão expressivas: enquanto 37% dos filiados ao PSPS possuem densidade igual ou inferior a 50%, entre os filiados ao MEI esse indicador é de 31%; e 41% dos filiados ao PSPS possuem densidade superior a 80%, enquanto no MEI o percentual chega a 51%.

Muito embora são seja possível outorgar esses resultados diretamente aos novos planos, dado que a metodologia aplicada não controla os resultados por outros fatores com potencial explicativo, vale destacar a notável melhora nos indicadores de densidade pré e pós-filiação. Os indicadores de homens e mulheres migrantes melhoram expressivamente após a filiação a ambos os planos. No MEI, a densidade média passa de 57,2% (homens) e 56,5% (mulheres) para 75,7% (homens) e 77,4% (mulheres); no PSPS, o indicador passa de 49,6% (homens) e 56,5% (mulheres) para 64,6% (homens) e 65,4% (mulheres). A melhora foi generalizada, mas a variação no indicador médio mostrou-se maior entre as mulheres (nos dois planos) e os filiados ao MEI. Entre os entrantes, os resultados são ainda mais alentadores, pois não apenas indicam a inclusão de quantitativo importante de pessoas (trabalhadores e cidadãos em geral,

visto que há modalidades direcionadas a contribuintes facultativos), mas também a maior efetividade da cobertura alcançada. No MEI, a densidade média chegou a 63,4% (homens) e a 65,4% (mulheres); no PSPS, alcançou 58,4% (homens) e 64,6% (mulheres).[39]

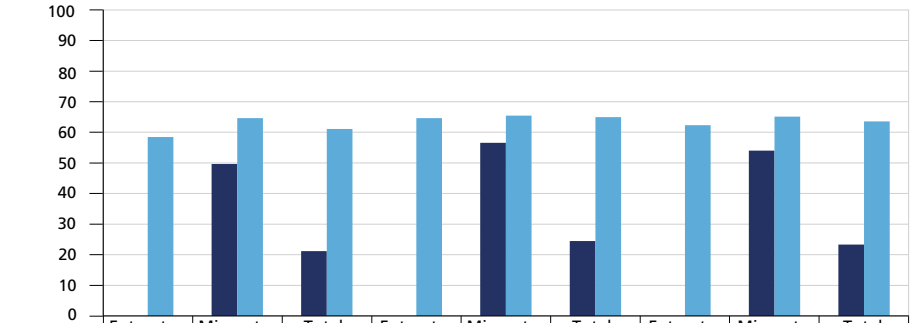
GRÁFICO 27
Densidade contributiva média antes (24 meses) e após a primeira contribuição (tempo variável), segundo plano, tipos de filiados e sexo (cenário II)
(Em %)

27A – MEI



	Homens			Mulheres			Total		
	Entrantes	Migrantes	Total	Entrantes	Migrantes	Total	Entrantes	Migrantes	Total
Antes	-	57,2	22,3	-	56,5	17,7	-	56,9	20,1
Depois	63,4	75,7	68,2	65,4	77,4	69,2	64,5	76,5	68,7

27B – PSPS



	Homens			Mulheres			Total		
	Entrantes	Migrantes	Total	Entrantes	Migrantes	Total	Entrantes	Migrantes	Total
Antes	-	49,6	21,2	-	56,5	24,5	-	54,0	23,2
Depois	58,4	64,6	61,0	64,6	65,4	64,9	62,3	65,1	63,5

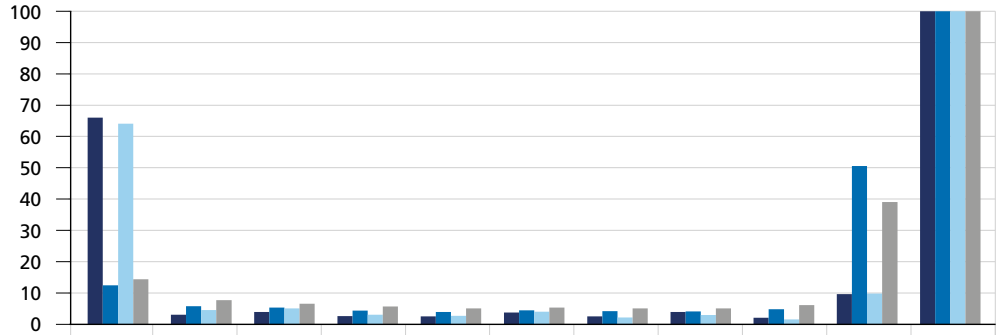
Fonte: CNIS/Dataprev.
Elaboração dos autores.
Obs.: 1. Foram considerados todos os filiados aos planos, excetuados os casos inconsistentes já mencionados. Ou seja, os casos com densidade zerada também foram computados, lembrando que, em ambas as medidas (pré e pós-filiação), desconsiderou-se a competência na qual se deu a primeira contribuição ao PSPS ou ao MEI.
2. O total incorpora os casos com sexo ignorado.

39. Também nesse caso, o exercício foi replicado para o confronto dos 24 meses anteriores e posteriores à filiação, sem que houvesse diferenças marcantes entre os resultados. Quando utilizado o período posterior restrito a 24 meses, os resultados se mostram ligeiramente mais fortes, mas não alteram as conclusões apresentadas.

Mesmo quando considerados conjuntamente entrantes e migrantes, os resultados médios pós-filiação são mais positivos. Os entrantes, nesse exercício classificados conforme o cenário II (ausência de contribuições nos 24 meses pré-filiação), saem da situação de densidade zerada, que deprime a densidade total, e, embora sigam apresentando indicadores piores que os migrantes (que já contribuíam, em algum grau, mesmo sem os subsídios), atuam para a melhoria da densidade contributiva média: o indicador geral de entrantes pós-filiação (MEI: 64,5%; PSPS: 62,3%) ultrapassa a média registrada para migrantes pré-filiação (MEI: 56,9%; PSPS: 54,0%), também contribuindo para a superação deste pelo indicador geral (MEI: 68,7%; PSPS: 63,5%). Essas observações são reforçadas pela análise da distribuição de filiados por grupamentos de densidade contributiva, segundo sexo e plano (gráficos 28A a 28C).

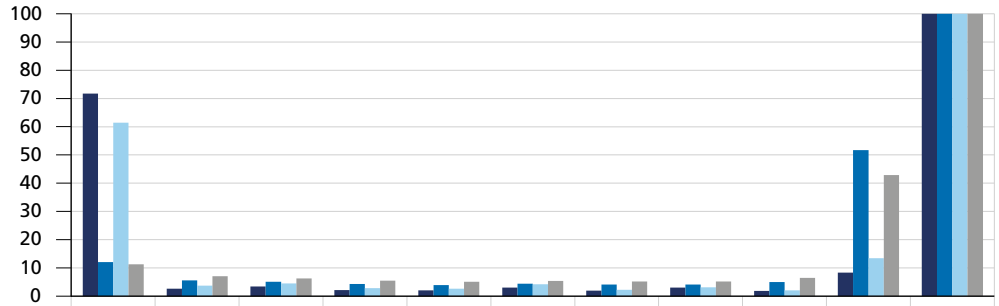
GRÁFICO 28
Densidade contributiva média antes (24 meses) e após a primeira contribuição ao plano (tempo variável), segundo plano e sexo (cenário II)
(Em %)

28A – Homens



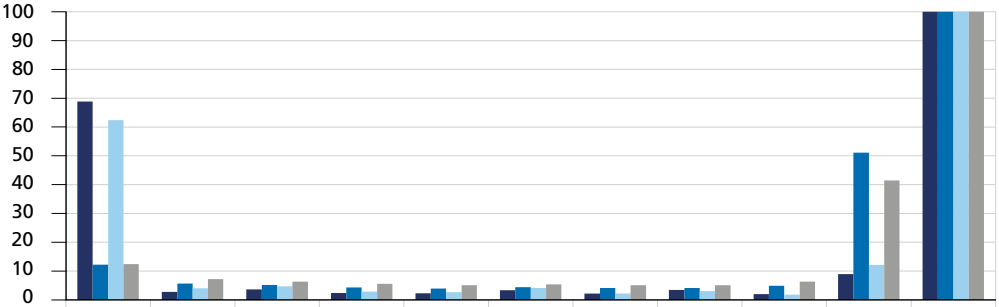
	0-9	10-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79	80-89	90-100	Total
MEI-A-H	66,0	3,0	4,0	2,6	2,5	3,7	2,5	3,9	2,1	9,7	100,0
MEI-D-H	12,4	5,7	5,3	4,4	3,9	4,5	4,2	4,1	4,8	50,5	100,0
PSPS-A-H	64,0	4,5	5,1	3,1	2,7	4,1	2,2	2,9	1,6	9,8	100,0
PSPS-D-H	14,4	7,7	6,6	5,7	5,1	5,3	5,1	5,0	6,1	39,0	100,0

28B – Mulheres



	0-9	10-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79	80-89	90-100	Total
MEI-A-M	71,7	2,6	3,4	2,1	2,1	3,0	1,9	3,0	1,8	8,3	100,0
MEI-D-M	12,0	5,5	5,1	4,3	3,9	4,4	4,1	4,0	5,0	51,8	100,0
PSPS-A-M	61,4	3,7	4,5	2,8	2,6	4,2	2,2	3,1	2,0	13,5	100,0
PSPS-D-M	11,2	7,0	6,2	5,5	5,0	5,4	5,2	5,1	6,5	42,9	100,0

28C – Total



	0-9	10-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79	80-89	90-100	Total
MEI-A-T	68,8	2,8	3,7	2,4	2,3	3,4	2,2	3,5	2,0	9,0	100,0
MEI-D-T	12,2	5,6	5,2	4,3	3,9	4,4	4,1	4,1	4,9	51,1	100,0
PSPS-A-T	62,4	4,0	4,7	2,9	2,6	4,1	2,2	3,1	1,9	12,1	100,0
PSPS-D-T	12,4	7,2	6,4	5,6	5,1	5,3	5,1	5,1	6,3	41,5	100,0

Fonte: CNIS/Dataprev.
Elaboração dos autores.
Obs.: 1. As letras A e D equivalem, respectivamente, aos termos antes e depois; as letras H, M e T, por sua vez, a homem, mulher e total, respectivamente.
2. Foram considerados todos os filiados aos planos, excetuados os casos inconsistentes já mencionados. Ou seja, os casos com densidade zerada também foram computados, lembrando que, em ambas as medidas (pré e pós-filiação), desconsiderou-se a competência na qual se deu a primeira contribuição ao PSPS ou ao MEI.
3. O total incorpora os casos com sexo ignorado.

A distribuição dos filiados por grupamentos de densidade contributiva, para ambos os sexos e ambos os planos, é bimodal, com maior concentração de pessoas nos dois extremos, dados pelos grupamentos com densidade de 0% a 9,99% e de 90% a 100%. A *bimodalidade* se mantém nas análises pré e pós-filiação, mas a ordem de grandeza se inverte: no resultado total (sem abertura de sexo), cerca de 60% a 70% (MEI-A-T: 68,8%; PSPS-A-T: 62,4%) dos indivíduos possuíam densidade inferior a 10% antes da filiação (aí incluídos os desprotegidos, com densidade zerada); após a filiação, cerca de 50% a 40%

(MEI-D-T: 51,1%; PSPS-D-T: 41,5%), respectivamente, dos indivíduos possuíam densidade superior a 90% após a filiação (aí novamente incluídos os desprotegidos, com densidade zerada). Esse quadro se sustenta para homens e mulheres, em ambos os planos.

A diferença no fluxo, ano a ano, de novos contribuintes em cada plano e o fato de que os efeitos sobre o comportamento dos segurados tendem a arrefecer com a passagem do tempo podem gerar algum viés a favor de melhor resultados para o MEI no indicador de densidade. A melhor densidade do MEI, por esses indicadores, também poderia ser explicada por fatores aventados anteriormente, como: o menor custo de contribuição; o ônus da inadimplência (bastante palpável para esse grupo); o maior esforço de governos e parceiros na sua divulgação e na conscientização sobre benefícios da contribuição e riscos da inadimplência; os indícios de melhor perfil socioeconômico de seus optantes. Ao menos até dezembro de 2014, seguia preocupante a discrepância entre o volume de inscritos e o volume de contribuintes do RGPS filiados ao MEI,[40] mas os dados sugerem que, entre aqueles que chegam a contribuir para o RGPS, a regularidade no histórico de aportes é maior no MEI que no PSPS.

Para ambos os planos, uma hipótese explicativa adicional merece ser citada, ainda que não seja possível testá-la e estimar seu eventual impacto, qual seja a ocorrência de acordos patrão-empregado – não necessariamente voluntários sob a ótica do trabalhador – para a substituição de vínculos empregatícios formais por relações de prestação de serviços. Nesses casos, haveria manutenção e relativa estabilidade do vínculo previdenciário do trabalhador, mas a qualidade de sua cobertura, em sentido mais amplo, poderia ser prejudicada. Há ainda a hipótese de que a possibilidade de cotizar a menor custo seja bastante relevante para a manutenção do vínculo contributivo com o RGPS em momentos de desemprego e atividade informal. Este último ponto pode ser particularmente relevante para as mulheres, que, embora tenham historicamente vivenciado uma densidade contributiva inferior à masculina no agregado do RGPS e do grupo de CI, apresentam indicadores melhores nesse quesito no MEI e no PSPS.

Como a cobertura e a densidade contributiva estão associadas à capacidade de contribuir dos próprios indivíduos (por sua vez, fortemente determinada

40. Ansiliero e Costanzi (2017), apoiados em dados do Portal do Empreendedor e do AEPS, estimavam que, até dezembro de 2014, cerca de 50% dos inscritos como MEI não faziam os aportes obrigatórios, gerando uma taxa de inadimplência preocupante.

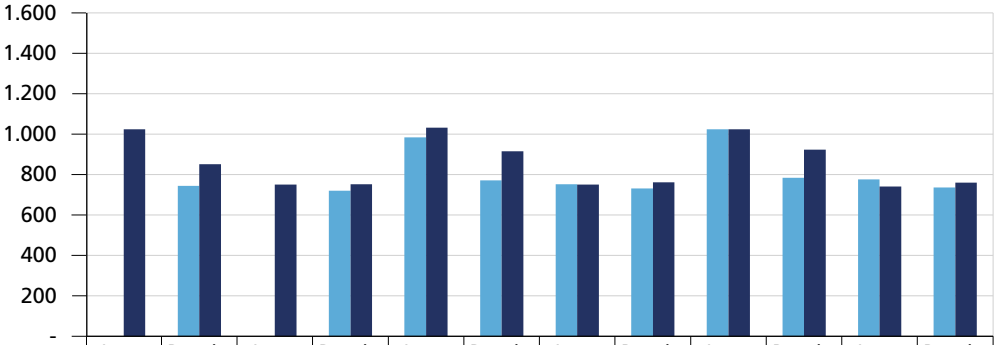
pelos rendimentos do trabalho), o salário de contribuição médio dos grupos (ajustado pelo INPC/IBGE) serve para explicar os resultados melhores no MEI. Ainda que o salário de contribuição seja apenas uma aproximação do rendimento, pode-se tomar seu valor como um indicativo deste último porque, normalmente, o segurado busca, se possível, uma taxa de reposição que aproxime seus rendimentos como ativo e inativo. O valor médio desse tipo de salário tende a ser um pouco superior no MEI, diante do PSPS, para os migrantes – em detrimento de entrantes, possivelmente mais vulneráveis e com recolhimentos, quando existentes, mais baixos até pela maior antiguidade dos aportes considerados no cálculo – e entre os segurados do sexo masculino. No PSPS, notadamente entre as mulheres, o valor médio é bastante determinado pelo piso previdenciário, dada a convergência de valores; no MEI, os valores médios superam o mínimo (R$ 788, em janeiro de 2015) em percentual digno de nota, ainda que modesto (total: mais 21%; total/homem: mais 28%; total/mulher: mais 14%), mas há diferenças importantes entre migrantes e entrantes e entre os sexos.[41]

O rendimento declarado de entrantes tende a ser menor, com a maior proximidade do piso previdenciário, quanto mais rígido o critério de migração, ou seja, a flexibilização desse critério concentra no grupo de migrantes indivíduos que ficaram menos tempo afastados do RGPS, o que resulta na provável composição de grupos, em média, possivelmente menos vulneráveis. Há alguma tendência de redução no valor médio após a filiação nos novos planos, diante da média registrada antes desse evento, situação esperada pela natureza dos planos (planos de benefício definido em 1 SM). Essa diferença (pré e pós-filiação) é menor no PSPS, em que, especialmente entre as mulheres, os valores, em qualquer tempo, estão mais concentrados em torno do SM. O recolhimento reduzido, claro, pode ser resultado de escolha individual, diante, por exemplo, de taxas de retorno mais elevadas (garantia de benefício definido no valor do SM via alíquota, altamente subsidiada, de 5% ou 11% de contribuição), ou de movimentação indesejada provocada por precarização nas relações de trabalho, desemprego e/ou redução de capacidade contributiva.

41. Para entrantes, essa análise faz menos sentido, já que os salários de contribuição considerados nas estimativas podem estar defasados pela maior senioridade do aporte. Por construção, os migrantes são aqueles que nunca aportaram antes da filiação ou que não portaram nos 24 ou nos doze meses anteriores a esse evento, o que, especialmente para os que recolhem sobre o valor do SM, ajuda a explicar a média mais baixa entre entrantes, já que os valores de base para o cálculo são corrigidos aqui apenas pela inflação.

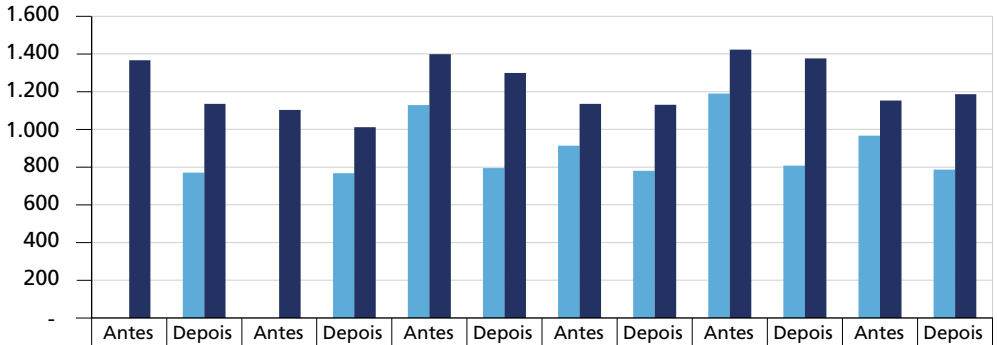
GRÁFICO 29
Salário de contribuição médio, segundo plano, situação do filiado (entrante ou migrante, antes e depois da filiação) e sexo
(Em R$ de jan./2015)

29A – PSPS



	PSPS I				PSPS II				PSPS III			
	Homens		Mulheres		Homens		Mulheres		Homens		Mulheres	
	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois
Entrantes	-	745	-	720	984	771	752	732	1.024	785	776	737
Migrantes	1.024	852	750	753	1.032	915	750	762	1.024	924	741	760

29B – MEI



	MEI I				MEI II				MEI III			
	Homens		Mulheres		Homens		Mulheres		Homens		Mulheres	
	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois	Antes	Depois
Entrantes	-	770	-	768	1.129	794	913	780	1.190	808	966	787
Migrantes	1.366	1.135	1.103	1.011	1.399	1.300	1.135	1.131	1.422	1.376	1.153	1.187

Fonte: CNIS/Dataprev e INPC/IBGE.
Elaboração dos autores.
Obs.: 1. Exclusive casos com inconsistências ou sexo ignorado.
2. Considera os valores de salário de contribuição declarados entre janeiro de 2005 e dezembro de 2014.

Os valores médios são mais elevados entre os migrantes do MEI, grupo possivelmente formado por indivíduos menos vulneráveis, como sugere a menor intermitência em seus recolhimentos, e para os quais é mais comum o aporte concomitante em mais de uma

categoria de segurado. Nesse grupo, a média supera mais claramente o piso, o que reforça a hipótese de recolhimentos adicionais em outras categorias, que, somados, permitiriam uma média mensal superior ao limite legal do plano, distanciando esses segurados, em alguma medida, do perfil prioritário de beneficiários.

Outro indicativo do perfil diferenciado selecionado por cada plano surge da análise das contribuições mensais, pós-filiação, por categorias de segurados. No PSPS, são pouco relevantes os casos de contribuintes que cotizam, em um mesmo mês, em mais de uma categoria, de modo que esses segurados têm sua proteção previdenciária fortemente vinculada a aportes mensais únicos, com o peso das demais categorias na regularidade dos aportes se dando pela alternância entre categorias nas diferentes competências. No MEI, há um volume significativamente maior de aportes sobrepostos, em distintas categorias, nas mesmas competências. Isso sem considerar aportes feitos a outros regimes de previdência pública e/ou a fundos de previdência privada, sobre os quais não há microdados identificados disponíveis que permitam sua inclusão na análise.

O ponto é que a sobreposição de aportes no MEI ajuda a explicar a maior média dos salários de contribuição, bem como reforça hipóteses de que o componente previdenciário desse plano é menos relevante do que se propunha e de que o perfil socioeconômico de parcela não desprezível de seus participantes não parece se encaixar suficientemente com o perfil planejado originalmente.[42] Ressalte-se que os indicadores do gráfico 29 consideram o conjunto de CI que recolheu ao menos uma vez, em qualquer tempo, nas subcategorias de CI, independentemente da regularidade de seus aportes. Caso fossem considerados segurados regulares, que cotizam consistentemente pelo plano, essas medidas de acumulação poderiam ser ainda maiores.

42. A parcela dos aportes somados que supera o teto do RGPS é desconsiderada no cálculo do salário de benefício e, nos casos menos comuns, pode haver ganho de receita sem contrapartida (parcial ou integral) em despesa. Nos casos típicos (limitados ao teto), o salário de benefício considera o somatório mensal integral dos aportes, com base na alíquota da categoria básica e na alíquota subsidiada (correspondente à filiação no MEI), de modo que os subsídios podem ser sistematicamente utilizados para o aumento do valor médio dos benefícios de segurados com melhor perfil socioeconômico, o que não seria desejável.

TABELA 5
Cenários I, II e III: proporção de competências com mais de um recolhimento (pós-filiação) por plano, tipo do filiado (entrante ou migrante) e sexo, considerando todos os meses com aportes e apenas os meses com aportes no MEI ou no PSPS
(Em %)

Sexo	Cenário I			Cenário II			Cenário III		
	Entrante	Migrante	**Total**	Entrante	Migrante	**Total**	Entrante	Migrante	**Total**
PSPS – recolhimentos totais pós-filiação									
Homens	1	3	**3**	1	5	**3**	1	5	**3**
Mulheres	1	2	**2**	1	2	**2**	1	2	**2**
Total[1]	**1**	**2**	**2**	**1**	**3**	**2**	**1**	**3**	**2**
MEI – recolhimentos totais pós-filiação									
Homens	0	14	**9**	1	20	**9**	2	23	**9**
Mulheres	0	12	**7**	1	17	**7**	1	20	**7**
Total[1]	**0**	**13**	**8**	**1**	**19**	**8**	**1**	**22**	**8**
PSPS – meses com recolhimentos pós-filiação									
Homens	1	4	**3**	1	6	**3**	2	7	**3**
Mulheres	1	2	**2**	1	2	**2**	1	3	**2**
Total[1]	**1**	**3**	**2**	**1**	**4**	**2**	**1**	**4**	**2**
MEI – meses com recolhimentos pós-filiação									
Homens	0	16	**10**	1	25	**10**	2	29	**10**
Mulheres	0	13	**7**	1	21	**7**	1	25	**7**
Total[1]	**0**	**15**	**8**	**1**	**23**	**8**	**1**	**27**	**8**

Fonte: CNIS/Dataprev e INPC/IBGE.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Exclusive casos com inconsistências ou sexo ignorado.

Esses resultados levantam questões sobre a pertinência do escopo atual do MEI, tendo em vista seu enquadramento no rol de iniciativas em prol da inclusão previdenciária de autônomos com limitada capacidade financeira de contribuir para o RGPS. Isso basicamente pela possibilidade de que desvios em sua focalização e determinados aspectos legais de sua figura jurídica produzam efeitos: *i)* trabalhistas (como a eventual substituição indiscriminada de empregados por autônomos, configurando a chamada "pejotização"); *ii)* previdenciários (como a perda de receita com a migração indesejada entre categorias de segurados e a concessão de subsídios contributivos elevados a grupos mal focalizados); e *iii)* distributivos indesejáveis (renúncias previdenciárias maiores, em termos de redução na alíquota contributiva, para grupos mais bem posicionados na distribuição de renda).

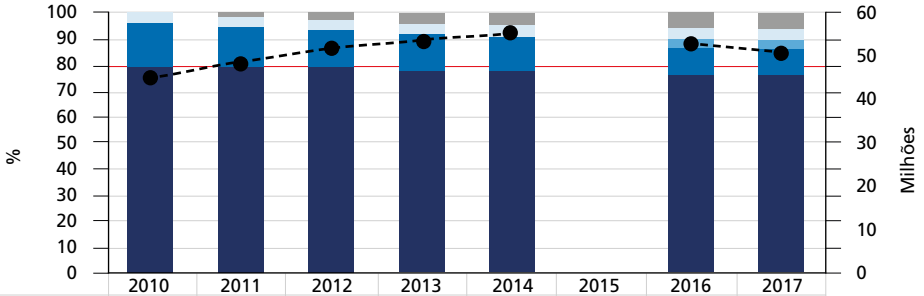
Não significa dizer que esses efeitos sejam prevalentes e tampouco que todos os MEIs se distanciem do perfil proposto – até porque o perfil delineado aqui não os

coloca necessariamente em situação privilegiada socioeconomicamente, dada a elevada concentração de renda no país –, mas tão somente destacar a necessidade de repensar os parâmetros e requisitos para a filiação e a contribuição ao plano para melhor ajustá-lo a seus objetivos. Essa atenção é fundamental em um momento de crise econômica no qual o MEI, isoladamente, cresce em volume de contribuintes (gráfico 11), situação que pode significar a busca legítima por proteção subsidiada e/ou por formas alternativas de geração de renda, mas também a precarização de relações trabalhistas e o agravamento do quadro fiscal e atuarial do RGPS.

Nesse contexto, a questão da focalização ganha ainda mais relevância, já que importa conhecer o perfil dos novos filiados e sua classificação previdenciária pregressa. É possível que o MEI esteja absorvendo egressos de outras categorias mais estruturadas, mais expostos à desproteção em razão da conjuntura econômica, mas ainda assim em situação socioeconômica distinta daquela que embasou a decisão em prol de subsídio tão significativo quanto o concedido à alíquota de contribuição previdenciária dos MEIs. Conter a queda e/ou aumentar a cobertura previdenciária por meio do MEI pode ser defensável, mas é preciso que se investigue melhor essa hipótese e seus rebatimentos no mercado de trabalho e na Previdência Social.

Vale notar que, antes mesmo do início da crise econômica, quando o nível de ocupação e o volume de contribuintes ainda apresentavam evolução positiva, já havia alguma tendência, tênue, de expansão (por meio de inclusão e/ou migração) na proporção de contribuintes cotizando via alíquotas subsidiadas (gráfico 30). Sob a ótica da inclusão, esse movimento é desejável, mas implica um cuidado ainda maior na calibragem das regras do RGPS, de modo que se conjugue a necessária contenção de impactos financeiros e atuariais indevidos (gerados por parâmetros desajustados) e a manutenção do processo de aumento da cobertura previdenciária. Os possíveis efeitos da reforma trabalhista sobre o mercado de trabalho e, consequentemente, sobre a Previdência Social também deverão ser acompanhados com atenção.

GRÁFICO 30
Evolução na quantidade média anual e na proporção de contribuintes do RGPS por alíquotas de contribuição para o RGPS (2010-2017)



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
5%	-	1	3	4	4	-	5	6
11%	4	4	4	4	4	-	5	5
16%-19%	-	-	-	-	-	-	3	3
20%	16	15	14	14	13	-	10	10
28%-31%	80	80	79	78	78	-	77	76
Quantidade média (milhões)	44,97	48,17	51,40	53,24	55,40	-	52,38	51,14

Fonte: AEPS/MPS.
Elaboração dos autores.
Obs.: 1. Os dados de 2015 foram omitidos por inconsistência nos registros dos DOMs.
2. As categorias apresentadas no gráfico 11 foram agrupadas conforme as alíquotas de contribuição típicas e válidas em cada ano considerado. No caso de mudanças feitas em exercícios já iniciados, prevaleceram as alíquotas básicas finais (exclusive adicionais por exposição a agentes nocivos e outros casos assemelhados).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Houve avanços na cobertura previdenciária no período 2003-2014, prévio à retração econômica em 2015 e 2016, e praticamente todas as categorias vivenciaram esse fenômeno – inclusive os autônomos, cuja cobertura, mesmo crescente, ainda permaneceu em patamar baixo após o bom desempenho nos anos 2000. Esse grupo reúne trabalhadores e atividades heterogêneas, o que embasou o uso de estratégia diversificada como via de inclusão previdenciária. A resultante sobreposição de medidas (retenção obrigatória, PSPS e MEI) e a expansão generalizada da cobertura dificultam a mensuração de seus resultados, mas a análise descritiva do histórico contributivo dos CIs ativos entre janeiro de 2005 e dezembro de 2014 permitiu lançar um olhar inédito sobre o fluxo desses segurados no RGPS e, ainda que sem a ambição de isolar efeitos e quantificar impactos, sistematizar possíveis consequências do MEI e do PSPS sobre dimensões-chave da inserção previdenciária.

A retenção obrigatória pode ter atuado como instrumento de fomento à filiação de autônomos, mas não tanto para sua constância como contribuintes. Esse argumento pode explicar a piora na densidade anual dos CIs em meados dos anos 2000, embora os indicadores disponíveis para essa dimensão da inserção previdenciária experimentem avanço subsequente, com ligeiro aumento na quantidade anual média de recolhimentos e na proporção de contribuições sobre as doze potenciais no ano, para ambos os sexos.

Outros fatores, notadamente os que determinaram a melhoria generalizada na cobertura previdenciária ao longo da década passada, podem ter contribuído, mas tampouco há como descartar eventuais efeitos do MEI e do PSPS. De modo geral, há evidências de inclusão de desprotegidos e de melhoria na densidade contributiva dos filiados a ambos os planos. Os resultados parecem, de fato, consistentes com o aumento na densidade contributiva dos autônomos, especialmente entre as mulheres – apresentando resultados melhores que os dos homens –, mas, como se lançou mão unicamente de técnicas de análise descritiva simples, não se estabeleceu um nexo causal entre medidas e resultados e tampouco houve a mensuração do efeito isolado de cada uma dessas intervenções sobre a cobertura em si.

Houve alguma migração interna ao RGPS, entre as categorias de segurados, movimento que tanto pode indicar uma melhoria na progressividade do sistema, caso prevaleça a migração de trabalhadores com menores rendimentos, como também apontar para possíveis efeitos adversos em termos de *precarização* das posições na ocupação – por exemplo, com a indesejável substituição de empregados e empregados domésticos por prestadores de serviços sem o mesmo grau de proteção, com o risco de utilização do MEI e do PSPS para mascarar relações de emprego. A migração no interior da categoria de CI, notadamente, do plano tradicional para os mais econômicos, pode, também, causar perda de receitas sem contrapartida relevante sobre o nível de cobertura previdenciária. A propagação desse movimento – passível de potencialização pela recente reforma trabalhista (leis nºs 13.467/2017 e 13.429/2017)[43] – pode favorecer a precarização do mercado de trabalho e prejudicar o financiamento da Previdência Social.

43. A reforma trabalhista transformou as relações de trabalho no país, alterando (e por vezes flexibilizando) direitos trabalhistas, inclusive incorporando e/ou ampliando formas de inserção produtiva, e modificando regras e princípios norteadores de sistemas e instituições que compõem o mundo do trabalho. Em particular, a Lei nº 13.429/2017 alterou substancialmente a lei do trabalho temporário, enquanto a Lei nº 13.467/2017 seria a reforma trabalhista propriamente dita. Ambas admitem expressamente a *terceirização* de forma ampla, ou seja, até mesmo da atividade principal da parte contratante. Nos termos definidos pela legislação, a terceirização deve envolver a prestação de serviços, necessariamente especificados em contrato, por *pessoa jurídica de direito privado*, sendo vedado o simples fornecimento de trabalhadores por meio de empresa interposta. Como travas à fraude trabalhista, via pejotização, foram vedadas: *i)* a prestação de serviço à empresa por empregado dela demitido, mesmo que na qualidade de empregado de empresa prestadora de serviços, antes do decurso de prazo de dezoito meses contados a partir de sua demissão; e *ii)* a contratação de pessoa jurídica cujos titulares ou sócios tenham, nos últimos dezoito meses, prestado serviços à contratante na qualidade de empregado ou trabalhador sem vínculo empregatício, exceto se estes forem aposentados. Essa substituição pode acabar acontecendo, ainda que decorrido o prazo estabelecido, de maneira que continuará sendo fundamental a observância do art. 9º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), ainda mais com as facilidades oferecidas pelo MEI e sua rápida proliferação no país. Ou seja, a caracterização de subordinação, onerosidade, pessoalidade e habitualidade segue configurando fraude trabalhista, ainda que a fiscalização, a identificação e a punição desta prática não sejam, sabidamente, triviais.

O percentual de migração direcionada para cada plano varia muito conforme o critério proposto, com o resultado mais conservador pairando em torno de 43% para o PSPS e 35% para o MEI (cenário II). Os entrantes, foco das intervenções, tendem a permanecer nos planos subsidiados com maior frequência, assim como as mulheres, sendo o MEI o plano com maior aderência, ou seja, com maior proporção de filiados que seguem aportando de maneira preferencial. No principal período analisado (2005-2014), não há evidência de migração indesejada massiva, mas dados agregados mais recentes (2015-2017) apontam para uma crescente expansão no volume de MEIs, ao mesmo tempo que se observa uma queda em todas as demais categorias (especialmente entre os empregados) e mesmo nas demais subcategorias de CI (CI-PC e PSPS).

Esse movimento, que acompanha a crise econômica vivenciada pelo país, pode exprimir desde a substituição, legal ou fraudulenta, de postos de trabalho formais por posições ocupadas por autônomos até a opção do trabalhador por uma alternativa de menor custo para sua participação no RGPS, dadas as maiores dificuldades para a inserção no mercado de trabalho formal e a queda real no rendimento médio do trabalho. Nesse sentido, o efeito migratório indesejado e relativamente discreto observado até 2014 pode ter sido contido pela ainda razoavelmente positiva dinâmica econômica e laboral, hipótese que exige cautela na elaboração de prognósticos de médio e longo prazo, ainda mais diante dos resultados incertos dos novos paradigmas propostos pela reforma trabalhista.

Há ainda indícios de problemas de focalização, os quais podem potencializar os riscos mencionados. Como argumentam Ansiliero e Costanzi (2017), o RGPS tentaria atuar como um monopolista discriminador de preços, cobrando do contribuinte o valor mais próximo possível daquele que este poderia pagar para garantir seu acesso à proteção previdenciária. O pressuposto seria o de que a disposição para contribuir variaria em função da capacidade contributiva, de modo que a redução do custo de cotização deveria ser maior quanto menor a renda do indivíduo. Para os autores, bem como para Neri *et al.* (2007), escolhendo o plano de sua preferência ou alcance, o indivíduo se diferenciaria em relação à renda e revelaria seu perfil contributivo. Por meio dessa diferenciação seria possível, então, aumentar o grau de cobertura mesmo em segmentos relativamente vulneráveis da população desprotegida, que dificilmente seriam alcançados com um preço único.

Ocorre que, no mundo concreto, a vinculação precisa do perfil do inscrito com o perfil almejado é bastante complexa, sobretudo porque praticamente não há distinção entre os

pacotes de benefícios e serviços oferecidos pelos diferentes planos contributivos. A prevalência do piso previdenciário como valor do salário de contribuição e do salário de benefício no RGPS torna pouco efetiva, para fins de focalização, a predefinição de benefícios de valor único e mínimo como elemento adicional para a autosseleção. Indivíduos com rendimento informal, não raros no mercado de trabalho brasileiro, podem escolher livremente entre planos similares a preços distintos, sendo racional a escolha daquele de menor custo. Portanto, não se podem selecionar apenas os potenciais segurados, pois a informação não é perfeita, e tampouco se pode apostar no desenho de incentivos para a autodiferenciação.

No PSPS, o ajuste entre o perfil dos inscritos e o do público-alvo se mostra, aparentemente, mais adequado. Os segurados filiados ao plano transitam mais frequentemente que os filiados ao MEI entre as categorias marcadas por maior vulnerabilidade socioeconômica (como DOMs e FACBR), seus salários de contribuição (pré e pós-filiação, de entrantes e migrantes, para ambos os sexos) convergem para o valor do SM e sua densidade contributiva é significativamente menor que a mensurada para o MEI. Nesse contexto, mesmo a migração oriunda de CI-PC pode, de início, ser tomada como ponto positivo, pois parece significar a manutenção (ou até a ampliação) do nível de proteção a um menor custo para o segurado, com um aumento na renda disponível das famílias para despesas prioritárias de curto prazo.

Isso reforça que nem toda migração é nociva, dado que esse movimento pode reforçar o componente redistributivo do RGPS, bem como subsidiar a contribuição em caso de desemprego, informalidade e/ou queda na capacidade contributiva; e/ou pode também resultar de mudanças voluntárias no tipo de ocupação do trabalhador e, consequentemente, em seu enquadramento como segurado. Preocupa, contudo, em ambos os planos, a evolução futura da migração, em termos da quantidade de egressos de categorias com vínculo empregatício (EMPs e DOMs), para os quais a mudança para planos de contribuição autônoma pode ser involuntária e significar perda de rendimentos (como ativos e/ou inativos) e/ou de qualidade na inserção laboral e previdenciária, efeitos passíveis de potencialização por má focalização e dificuldades de fiscalização trabalhista e previdenciária.

O valor médio do salário de contribuição é ligeiramente superior para o MEI (puxado por um subgrupo contribuindo em mais de uma categoria concomitantemente), para os migrantes possivelmente menos vulneráveis e para os quais é mais comum o aporte concomitante em mais de uma categoria de segurado, e entre os homens. No PSPS, o valor

médio é determinado pelo piso previdenciário, enquanto no MEI a média supera o piso de contribuição, com diferenças importantes entre migrantes e entrantes e entre os sexos. Há, evidentemente, tendência de redução no valor médio pós-filiação aos novos planos, situação esperada pelo benefício definido em 1 SM, mas, entre as mulheres filiadas ao PSPS, os valores (pré e pós) tendem sempre a se concentrar no SM. No CI-PC, principalmente em razão de retenção de 11%, uma atenção especial deve ser dada aos casos não residuais de recolhimentos inferiores à contribuição mínima, já que o cômputo da competência como carência pode não ser aceitável, mas tampouco seria razoável ignorar os aportes feitos.

Para além da permitida complementação extemporânea das contribuições, outras soluções já em debate passam pelo agrupamento dos valores acumulados abaixo da contribuição mínima e sua conversão em contribuições mínimas mensais ou pelo uso de valores excedentes ao mínimo como compensação entre competências. No caso do MEI, o tratamento dado à inadimplência deverá ser rediscutido, pois seus índices são elevados, e a existência de débitos previdenciários afeta o acesso a benefícios e serviços.

Com relação ao PSPS, mesmo em um cenário de elevação generalizada no volume e na proporção de ocupados que contribuem para o RGPS, a natureza dos dados e a sua estrutura fornecem indícios de resultados razoáveis – com ressalvas para a migração advinda de categorias mais estruturadas, em parte compensada pela aparente menor propensão destes filiados com melhor retrospecto laboral em permanecerem no plano subsidiado –, com percentuais de inclusão variáveis, conforme o conceito de migração, mas relativamente positivos quando se adotam hipóteses parcimoniosas, sem direcionamento a qualquer dos extremos, ainda que mediante elevados subsídios, pois parecem mais direcionados a segurados com o perfil socioeconômico de interesse.

Os resultados do MEI também são importantes, com algumas ressalvas. Os indicadores de densidade, quando considerado o histórico contributivo completo dos segurados, em quaisquer categorias que ocupem, são melhores para esse grupo, mas também aqui a migração oriunda de categorias mais estruturadas atrai atenção, especialmente pela maior propensão atual dos microempreendedores em permanecer no plano subsidiado. Ocorre que, dada a idade média mais baixa nesse grupo, parece natural esperar que a trajetória previdenciária desses segurados se altere, inclusive via movimentação para categorias mais sólidas. Os percentuais de inclusão também variam positivamente conforme se flexibiliza o critério para essa classificação, mas a idade média menor, comparativamente ao PSPS, explica em

larga medida a menor proporção de migrantes nessa subcategoria. Tanto o valor médio do salário de contribuição quanto o histórico previdenciário, mais atrelado a categorias com melhor inserção laboral e a contribuições acumuladas em diferentes categorias, parecem ir ao encontro do perfil socioeconômico prevalente nesse grupo segundo a PNAD 2014, um indicativo – a ser mais bem investigado – de falhas na focalização da intervenção.

Isso, claro, se o objetivo maior do MEI for de fato a inclusão previdenciária de autônomos com capacidade contributiva bastante limitada, diretriz necessária para a justificação de subsídios tão elevados, sob a forma da alíquota contributiva mais baixa prevista no RGPS. Recomendações iniciais, nesse contexto, seriam a eliminação da diferença nas alíquotas do MEI e do PSPS, a fim de tornar o sistema mais sustentável e desestimular migrações indesejadas entre os planos, e/ou a maior diferenciação de pacotes (na oferta de benefícios e serviços),[44] fazendo com que os indivíduos façam escolhas mais ajustadas à sua real capacidade contributiva. Essas medidas devem ser incorporadas com cautela ao debate, sob pena de custos indesejados em termos de potencial de inclusão e de profundidade da proteção oferecida.

No caso do MEI, o limite de faturamento anual poderia ser repensado (ainda que esse não seja sinônimo do nível de rendimento) para retomar o foco inicial da intervenção (empreendedores com limitada capacidade contributiva) e minimizar as renúncias fiscais direcionadas a indivíduos sem o perfil socioeconômico prioritário para esses benefícios.[45]

44. Essa diferenciação poder ser ainda mais difícil em um contexto de reforma previdenciária, em que a ATC tende a ser suprimida (juntamente com a CTC, a única exclusão diante do plano completo) e a taxa de reposição dos benefícios, reduzida (medida que pode diminuir a dispersão no valor dos benefícios e incrementar a parcela recebendo valores idênticos ou próximos ao piso previdenciário). Ainda nesse contexto reformista, a revisão dos parâmetros de acesso também poderia ser discutida e contribuir para um menor desequilíbrio financeiro e atuarial. Um ponto importante, para todas as categorias de contribuintes (não somente os filiados aos novos planos), seria a equiparação da idade mínima de API para homens e mulheres, sendo estas últimas mais longevas e a maioria (63%) entre filiados ao PSPS e quase a metade (49%) dos filiados ao MEI.

45. Para 2014, a Receita Federal do Brasil estima renúncia fiscal de R$ 0,99 bilhão na redução da alíquota de 11% para 5% do SM. A metodologia oficial parece adotar como fundamento a lógica de que o MEI incorporou às receitas do Tesouro Nacional valores que estavam na informalidade e ficavam à margem da fiscalização e da cobrança. O saldo seria, portanto, fundamentalmente positivo, via arrecadação aumentada por valores que, de outra forma, teriam se evadido. Sob a lógica do Tesouro Nacional, essa abordagem faz sentido, mas sob a lógica previdenciária nem tanto. Esse cálculo assume desproteção (não contribuição) prévia à filiação e que a densidade contributiva seria a mesma diante de alíquota mais elevada, desconsiderando a situação anterior de proteção (contribuição) e que em muitos casos a alíquota de referência deveria ser maior, já que os filiados ao MEI, quando migrantes, são tipicamente egressos de categorias com alíquota previdenciária total mínima de 20%. As estimativas dessa renúncia previdenciária estão disponíveis em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal>.

Outra possibilidade pró-focalização – operacionalmente mais complexa, mas já aplicada aos contribuintes facultativos de baixa renda – seria a vinculação de planos subsidiados a registros governamentais, menos restritivos que a configuração atual do CadÚnico, empregado no filtro de elegibilidade do FACBR, dada a necessidade de que os potenciais beneficiários possuam alguma capacidade contributiva, mas que revelem o máximo possível da real situação socioeconômica dos indivíduos. Ou seja, trata-se de restringir o foco a trabalhadores que possuam dificuldades reais para cotizar, mas que possuam alguma condição de fazê-lo mediante subsídios minimamente sustentáveis à contribuição.

Também convém discutir o limite dos subsídios, pois a adoção de alíquotas simbólicas, somada ao fato de que a focalização desse tratamento diferenciado se mostra pouco trivial, pode fomentar a precarização das relações de trabalho (via migração indesejada e involuntária entre categorias de segurados) e a regressividade e perda de eficiência associadas com a concessão de subsídios a indivíduos que deles não necessitariam ou dos quais não deveriam ser beneficiários prioritários – via inclusão ou migração voluntária de indivíduos que teriam condições financeiras de cotizar pelas regras gerais do RGPS –, agravando o já combalido financiamento previdenciário.

Ademais, deve-se considerar que parte da população pode não alcançar os requisitos contributivos mesmo diante de subsídios, já que alíquotas podem ser simbólicas sob a ótica do equilíbrio financeiro e atuarial, mas ainda assim inalcançáveis por insuficiência de renda e/ou altas taxas de desconto intertemporal, sendo que gastos de curto prazo, em alimentação, saúde e educação, por exemplo, podem ser considerados prioritários em famílias com renda escassa. Embora a baixa cobertura entre os autônomos justifique medidas para a ampliação da proteção previdenciária, estas precisam ser ajustadas sob o risco de não mitigarem o problema diagnosticado e ainda gerarem efeitos adversos sobre o mercado de trabalho, especialmente sobre o patamar e a qualidade da proteção trabalhista, elemento absolutamente fundamental, e sobre as bases de funcionamento e financiamento do RGPS.

As análises descritivas apresentadas neste estudo não permitem respostas definitivas sobre as hipóteses levantadas, mas fornecem indícios de que o desenho dessas intervenções, em particular do MEI, deveria ser repensado para melhorar sua focalização, potencializando seus resultados sobre a cobertura, reduzindo ineficiências e minimizando riscos de precarização das relações de trabalho e de danos adicionais sobre o financiamento da Previdência Social. Ressalte-se, por fim, que o alcance das

análises e dos resultados apresentados neste texto se limita aos fatores observados e aos dados disponíveis até dezembro de 2014, de maneira que estes deverão ser atualizados e revistos à luz de importantes fenômenos e eventos posteriores, como a crise econômica enfrentada pelo país desde 2015 e a reforma trabalhista aprovada em 2017.

Como desdobramento deste trabalho, estudos já em andamento focalizarão a densidade contributiva dos segurados autônomos do RGPS e as transições no tempo, entre categorias e entre estados (contribuinte; não contribuinte). Esse tema, relativamente pouco abordado na literatura especializada brasileira, precisa ser acompanhado mais intensamente no país, dadas suas implicações para o patamar e a efetividade da cobertura previdenciária e para a própria sustentabilidade do RGPS, isso sem mencionar as limitações impostas a qualquer proposta de reforma estrutural, reiteradamente aventada, que vise à conversão do atual regime para outro ancorado na lógica da capitalização individual.

REFERÊNCIAS

ANSILIERO, G. **Reflexões sobre a PEC nº 287/2016 e suas alterações**: limites e possibilidades para a carência mínima para aposentadoria voluntária no Regime Geral de Previdência Social. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2381).

ANSILIERO, G.; COSTANZI, R. N. **Cobertura e padrão de inserção previdenciária dos trabalhadores autônomos no Regime Geral de Previdência Social**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2342).

APELLA, I. Historias laborales y frecuencia de aportes en Argentina: un análisis de sobrevivência. *In*: JORNADAS ARGENTINAS DE ESTUDIOS DE POBLACIÓN, 10., 2009, San Fernando del Valle de Catamarca, Catamarca. **Anais**... San Fernando del Valle de Catamarca: Aepa, 2009. Disponível em: <https://www.aacademica.org/000-058/51>.

CORSEUIL, C. H. L.; FOGUEL, M.; HECKSHER, M. Efeitos dos pisos salariais estaduais sobre o mercado de trabalho: uma nova abordagem empírica. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 19, n. 1, p. 131-169, mar. 2015.

CORSEUIL, C. H. L.; NERI, M. C.; ULYSSEA, G. L. **Uma análise exploratória dos efeitos da política de formalização dos microempreendedores individuais**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1939).

COSTANZI, R. N.; BARBOSA, E. **La experiencia del microemprendedor individual en la ampliación de la cobertura previsional en Brasil**. Brasília: MPS, 2013. Mimeografado.

FAJNZYLBER, P. **Minimum wage effects throughout the wage distribution**: evidence from Brazil's formal and informal sectors. Minas Gerais: Cedeplar, 2001. (Texto para Discussão, n. 151).

FOGUEL, M. **Uma avaliação dos efeitos do salário mínimo sobre o mercado de trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 1998. (Texto para Discussão, n. 564).

FOGUEL, M. *et al*. **Impacto do plano simplificado de previdência sobre as contribuições voluntárias à Previdência Social**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1605).

FORTEZA, A. *et al*. Contributions to social security in Argentina, Chile and Uruguay: densities, transitions and duration. **Económica**, v. 57, p. 127-163, Jan. 2011.

NERI, M. *et al*. Em busca de incentivos para atrair o trabalhador autônomo para a Previdência Social. **Nova Economia**, v. 17, n. 3, p. 363-394, 2007.

NERI, M.; GONZAGA, G.; CAMARGO, J. M. Salário mínimo, efeito-farol e pobreza. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 78-90, abr./jun. 2001.

PAULO, N. **Estudo sobre o contribuinte individual**. Brasília: MPS, jul. 2014. Mimeografado.

PEREIRA, E. da S. Efeitos da Medida Provisória nº 83/2002 na cobertura previdenciária. **Informe de Previdência Social**, v. 17, n. 11, nov. 2005.

SCHWARZER, H.; SANTANA, R. L. F. de; PAIVA, L. H. da S. Cobertura previdenciária: evolução 1999-2002 e aperfeiçoamento metodológico. **Informe de Previdência Social**, Brasília, v. 16, n. 5, maio 2004.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BERTRANOU, F. M.; SÁNCHEZ, A. P. Características y determinantes de la densidad de aportes a la Seguridad Social en la Argentina: 1994-2001. *In*: ARGENTINA. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. **Historias laborales en la seguridad social**. Buenos Aires: MTEySS; OIT, 2003. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/historiasseguridadsocial.pdf>.

IBARRA, V. C.; BLANDO, O. F. F. Densidades de cotización en el sistema de ahorro para el retiro en México. **Boletín CEMLA**, jul./sep. 2017. Disponível em: <https://www.cemla.org/PDF/boletin/PUB_BOL_LXIII-03-04.pdf>.

APÊNDICE

TABELA A.1

Quantidade de filiados ao PSPS por sexo e categorias de segurados, segundo critérios para o exercício 1 (inclui desprotegidos e segurados com BDC como categorias à parte – cenário II (prevalência nos 24 meses anteriores à primeira contribuição no PSPS)

Categorias totais (incluindo desprotegidos e BDC)		Categorias válidas										Total
		CI-PC	PSPS	MEI	FAC-PC	FAC-PSPS	FACBR	DOM	SE	EMP		
Homens	Desprotegidos	1.064.893	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**1.064.893**
	BDC	-	161.599	-	3.355	5.476	15.296	521	3.870	324	222.625	**413.066**
	CI-PC	-	196.014	-	-	-	-	-	-	-	-	**196.014**
	PSPS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**
	MEI	-	-	-	2.059	-	-	-	-	-	-	**2.059**
	FAC-PC	-	-	-	-	7.136	-	-	-	-	-	**7.136**
	FAC-PSPS	-	-	-	-	-	12.266	-	-	-	-	**12.266**
	FACBR	-	-	-	-	-	-	350	-	-	-	**350**
	DOM	-	-	-	-	-	-	-	5.843	-	-	**5.843**
	SE	-	-	-	-	-	-	-	-	374	-	**374**
	EMP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	155.107	**155.107**
Subtotal		1.064.893	357.613	-	5.414	12.612	27.562	871	9.713	698	377.732	**1.857.108**
Mulheres	Desprotegidos	1.804.295	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**1.804.295**
	BDC	-	196.416	-	3.827	12.631	46.029	8.328	89.443	290	244.783	**601.747**
	CI-PC	-	392.045	-	-	-	-	-	-	-	-	**392.045**
	PSPS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**
	MEI	-	-	-	2.526	-	-	-	-	-	-	**2.526**
	FAC-PC	-	-	-	-	24.790	-	-	-	-	-	**24.790**
	FAC-PSPS	-	-	-	-	-	51.203	-	-	-	-	**51.203**
	FACBR	-	-	-	-	-	-	9.676	-	-	-	**9.676**
	DOM	-	-	-	-	-	-	-	125.636	-	-	**125.636**
	SE	-	-	-	-	-	-	-	-	325	-	**325**
	EMP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	169.935	**169.935**
Subtotal		1.804.295	588.461	-	6.353	37.421	97.232	18.004	215.079	615	414.718	**3.182.178**

(Continua)

(Continuação)

Categorias totais (incluindo desprotegidos e BDC)		Categorias válidas										Total
		CI-PC	PSPS	MEI	FAC-PC	FAC-PSPS	FACBR	DOM	SE	EMP		
	Desprotegidos	947	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**947**
	BDC	-	127	-	2	1	14	2	36	-	75	**257**
	CI-PC	-	236	-	-	-	-	-	-	-	-	**236**
	PSPS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**
	MEI	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	**1**
Ignorados	FAC-PC	-	-	-	-	6	-	-	-	-	-	**6**
	FAC-PSPS	-	-	-	-	-	10	-	-	-	-	**10**
	FACBR	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	**2**
	DOM	-	-	-	-	-	-	-	79	-	-	**79**
	SE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**
	EMP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	66	**66**
Subtotal		947	363	-	3	7	24	4	115	-	141	1.604
	Desprotegidos	**2.870.135**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**2.870.135**
	BDC	**-**	**358.142**	**-**	**7.184**	**18.108**	**61.339**	**8.851**	**93.349**	**614**	**467.483**	**1.015.070**
	CI-PC	**-**	**588.295**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**588.295**
	PSPS	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
	MEI	**-**	**-**	**-**	**4.586**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**4.586**
Total	**FAC-PC**	**-**	**-**	**-**	**-**	**31.932**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**31.932**
	FAC-PSPS	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**63.479**	**-**	**-**	**-**	**-**	**63.479**
	FACBR	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**10.028**	**-**	**-**	**-**	**10.028**
	DOM	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**131.558**	**-**	**-**	**131.558**
	SE	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**699**	**-**	**699**
	EMP	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**325.108**	**325.108**
Total		**2.870.135**	**946.437**	**-**	**11.770**	**50.040**	**124.818**	**18.879**	**224.907**	**1.313**	**792.591**	**5.040.890**

Fonte: Cadastro Nacional de Informações Sociais/Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (CNIS/Dataprev).
Elaboração dos autores.
Obs.: 1. Exclusive 4.096 casos com inconsistências nos registros.
2. PSPS – Plano Simplificado de Previdência Social; BDC – baixa densidade contributiva; CI-PC – contribuinte individual – plano completo; FAC – facultativo; MEI – microempreendedor individual; FACBR – facultativo de baixa renda; DOM – doméstico; SE – segurado especial; EMP – empregado.

TABELA A.2

Quantidade de filiados ao MEI por sexo e categorias de segurados, segundo critérios para o exercício 1 (inclui desprotegidos e segurados com BDC como categorias à parte) – cenário II (prevalência nos 24 meses anteriores à primeira contribuição no MEI)

Categorias totais (incluindo desprotegidos e BDC)		Categorias válidas										Total
		CI-PC	PSPS	MEI	FAC-PC	FAC-PSPS	FACBR	DOM	SE	EMP		
	Desprotegidos	1.285.126	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**1.285.126**
	BDC	-	71.213	23.858	-	2.482	3.017	182	963	39	235.234	**336.988**
	CI-PC	-	72.460	-	-	-	-	-	-	-	-	**72.460**
	PSPS	-	-	34.865	-	-	-	-	-	-	-	**34.865**
	MEI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**
Homens	FAC-PC	-	-	-	-	5.660	-	-	-	-	-	**5.660**
	FAC-PSPS	-	-	-	-	-	4.462	-	-	-	-	**4.462**
	FACBR	-	-	-	-	-	-	163	-	-	-	**163**
	DOM	-	-	-	-	-	-	-	1.688	-	-	**1.688**
	SE	-	-	-	-	-	-	-	-	48	-	**48**
	EMP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	363.016	**363.016**
Subtotal		1.285.126	143.673	58.723	-	8.142	7.479	345	2.651	87	598.250	**2.104.476**
	Desprotegidos	1.365.144	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**1.365.144**
	BDC	-	39.845	28.362	-	2.387	6.599	3.198	10.257	21	173.562	**264.231**
	CI-PC	-	52.528	-	-	-	-	-	-	-	-	**52.528**
	PSPS	-	-	44.793	-	-	-	-	-	-	-	**44.793**
	MEI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**
Mulheres	FAC-PC	-	-	-	-	5.526	-	-	-	-	-	**5.526**
	FAC-PSPS	-	-	-	-	-	10.465	-	-	-	-	**10.465**
	FACBR	-	-	-	-	-	-	3.630	-	-	-	**3.630**
	DOM	-	-	-	-	-	-	-	11.206	-	-	**11.206**
	SE	-	-	-	-	-	-	-	-	22	-	**22**
	EMP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	229.879	**229.879**
Subtotal		1.365.144	92.373	73.155	-	7.913	17.064	6.828	21.463	43	403.441	**1.987.424**

(Continua)

(Continuação)

Categorias totais (incluindo desprotegidos e BDC)		Categorias válidas										Total
		CI-PC	PSPS	MEI	FAC-PC	FAC-PSPS	FACBR	DOM	SE	EMP		
	Desprotegidos	461	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**461**
	BDC	-	38	12	-	3	5	1	1	-	-	**113**
	CI-PC	-	49	-	-	-	-	-	-	-	-	**49**
	PSPS	-	-	25	-	-	-	-	-	-	-	**25**
	MEI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**
Ignorados	FAC-PC	-	-	-	-	4	-	-	-	-	-	**-**
	FAC-PSPS	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	**-**
	FACBR	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	**-**
	DOM	-	-	-	-	-	-	-	15	-	-	**-**
	SE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**
	EMP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	80	**-**
Subtotal		461	87	37	-	-	6	3	-	-	133	**750**
	Desprotegidos	**2.650.731**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**2.650.731**
	BDC	**-**	**111.096**	**52.232**	**-**	**4.872**	**9.621**	**3.381**	**11.221**	**-**	**408.849**	**601.332**
	CI-PC	**-**	**125.037**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**125.037**
	PSPS	**-**	**-**	**79.683**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**79.683**
	MEI	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
Total	**FAC-PC**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
	FAC-PSPS	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
	FACBR	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**3.795**	**-**	**-**	**-**	**-**
	DOM	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**12.909**	**-**	**-**	**-**
	SE	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**70**	**-**	**-**
	EMP	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**592.975**	**-**
Total		**2.650.731**	**236.133**	**131.915**	**-**	**16.062**	**-**	**7.176**	**24.130**	**130**	**1.001.824**	**4.092.650**

Fonte: CNIS/Dataprev.
Elaboração dos autores.
Obs.: Exclusive 6.736 casos com inconsistências nos registros.

TABELA A.3

Distribuição dos filiados ao PSPS nas categorias prevalentes de origem (cenário II, com prevalência nos 24 meses anteriores à primeira contribuição no PSPS) e de destino, segundo sexo – categorias de segurados definidas segundo critérios para o exercício 1 (inclui desprotegidos e segurados com BDC como categorias à parte)

Sexo	Categorias de origem	Categorias de destino											Total
		Desprotegido	BDC	CI-PC	PSPS	MEI	FAC-PC	FAC-PSPS	FACBR	DOM	SE	EMP	
Homens	Desprotegido	306.954	164.866	14.008	515.684	16.312	306	2.516	1.122	901	25	42.199	**1.064.893**
	BDC	96.117	83.727	13.252	159.200	7.420	398	3.918	355	578	22	48.079	**413.066**
	CI-PC	45.485	14.988	23.434	99.869	2.906	160	768	75	178	17	8.134	**196.014**
	MEI	173	234	121	952	505	2	9	-	-	-	63	**2.059**
	FAC-PC	1.718	606	280	3.125	118	542	337	5	8	-	397	**7.136**
	FAC-PSPS	1.729	1.520	225	3.618	203	19	4.413	28	12	-	499	**12.266**
	FACBR	25	47	1	241	1	-	3	21	-	-	11	**350**
	DOM	1.263	676	107	2.555	42	7	31	17	614	3	528	**5.843**
	SE	90	31	12	181	4	1	7	-	-	40	8	**374**
	EMP	17.656	21.633	5.355	57.623	2.612	165	766	66	196	1	49.034	**155.107**
	Total	**471.210**	**288.328**	**56.795**	**843.048**	**30.123**	**1.600**	12.768	**1.689**	**2.487**	**108**	**148.952**	**1.857.108**
Mulheres	Desprotegido	445.015	228.997	15.499	970.383	21.408	605	8.380	43.042	20.012	23	50.942	**1.804.295**
	BDC	143.613	113.659	11.729	236.502	7.767	728	14.479	9.663	12.678	14	50.915	**601.747**
	CI-PC	120.937	21.595	20.930	207.806	3.778	228	2.509	2.443	3.272	4	8.546	**392.045**
	MEI	208	342	81	1.372	407	-	14	25	3	-	74	**2.526**
	FAC-PC	7.068	1.487	479	11.569	185	1.224	1.708	260	224	-	586	**24.790**
	FAC-PSPS	6.952	5.297	453	14.083	478	86	21.021	1.319	384	1	1.129	**51.203**
	FACBR	901	862	32	6.484	41	3	260	884	60	-	149	**9.676**
	DOM	23.666	14.856	1.191	62.125	563	64	1.323	2.462	14.020	2	5.364	**125.636**
	SE	93	16	9	157	2	-	10	4	3	26	5	**325**
	EMP	21.779	24.921	3.926	72.006	2.540	213	1.778	1.832	2.116	2	38.822	**169.935**
	Total	**770.232**	**412.032**	**54.329**	**1.582.487**	**37.169**	**3.151**	**51.482**	**61.934**	**52.772**	**72**	**156.532**	**3.182.178**

(Continua)

(Continuação)

Sexo	Categorias de origem	Categorias de destino											Total
		Desprotegido	BDC	CI-PC	PSPS	MEI	FAC-PC	FAC-PSPS	FACBR	DOM	SE	EMP	
Ignorado	Desprotegido	237	111	13	531	13	-	3	8	11	-	20	**947**
	BDC	50	42	13	109	3	-	5	4	7	-	24	**257**
	CI-PC	33	9	23	154	5	-	2	-	3	-	7	**236**
	MEI	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	**1**
	FAC-PC	4	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	**6**
	FAC-PSPS	1	-	-	1	-	-	6	1	-	-	1	**10**
	FACBR	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	**2**
	DOM	12	9	2	46	-	-	-	1	6	-	3	**79**
	SE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**
	EMP	7	10	2	27	-	-	1	-	2	-	17	**66**
	Total	**344**	**181**	**53**	**871**	**22**	**-**	**17**	**15**	**29**	**-**	**72**	**1.604**
Total	**Desprotegido**	**752.206**	**393.974**	**29.520**	**1.486.598**	**37.733**	**911**	**10.899**	**44.161**	**20.924**	**48**	**93.161**	**2.870.135**
	BDC	**239.780**	**197.428**	**24.994**	**395.811**	**15.190**	**1.126**	**18.402**	**10.022**	**13.263**	**36**	**99.018**	**1.015.070**
	CI-PC	**166.455**	**36.592**	**44.387**	**307.829**	**6.689**	**388**	**3.279**	**2.515**	**3.453**	**21**	**16.687**	**588.295**
	MEI	**381**	**576**	**202**	**2.324**	**913**	**2**	**23**	**25**	**3**	**-**	**137**	**4.586**
	FAC-PC	**8.790**	**2.093**	**759**	**14.696**	**303**	**1.766**	**2.045**	**265**	**232**	**-**	**983**	**31.932**
	FAC-PSPS	**8.682**	**6.817**	**678**	**17.702**	**681**	**105**	**25.440**	**1.348**	**396**	**1**	**1.629**	**63.479**
	FACBR	**926**	**909**	**33**	**6.726**	**42**	**3**	**263**	**906**	**60**	**-**	**160**	**10.028**
	DOM	**24.941**	**15.541**	**1.300**	**64.726**	**605**	**71**	**1.354**	**2.480**	**14.640**	**5**	**5.895**	**131.558**
	SE	**183**	**47**	**21**	**338**	**6**	**1**	**17**	**4**	**3**	**66**	**13**	**699**
	EMP	**39.442**	**46.564**	**9.283**	**129.656**	**5.152**	**378**	**2.545**	**1.898**	**2.314**	**3**	**87.873**	**325.108**
	Total	**1.241.786**	**700.541**	**111.177**	**2.426.406**	**67.314**	**4.751**	**64.267**	**63.624**	**55.288**	**180**	**305.556**	**5.040.890**

Fonte: CNIS/Dataprev.
Elaboração dos autores.
Obs.: Exclusive 4.096 casos com inconsistências nos registros.

TABELA A.4

Distribuição dos filiados ao MEI nas categorias prevalentes de origem (cenário II, com prevalência nos 24 meses anteriores à primeira contribuição no MEI) e de destino, segundo sexo – categorias de segurados definidas segundo critérios para o exercício 1 (inclui desprotegidos e segurados com BDC como categorias à parte)

Sexo	Categorias de origem	Categorias de destino											Total
		Desprotegido	BDC	CI-PC	PSPS	MEI	FAC-PC	FAC-PSPS	FACBR	DOM	SE	EMP	
Homens	Desprotegido	276.623	212.234	7.563	841	773.479	45	102	17	70	-	14.152	**1.285.126**
	BDC	42.930	62.283	7.122	847	187.458	69	90	7	116	-	36.066	**336.988**
	CI-PC	3.715	4.234	15.125	212	46.509	33	28	1	9	1	2.593	**72.460**
	PSPS	1.401	1.439	390	1.722	29.363	1	9	1	3	-	536	**34.865**
	FAC-PC	260	238	359	9	4.185	405	10	1	-	-	193	**5.660**
	FAC-PSPS	166	159	60	7	3.798	-	188	2	-	-	82	**4.462**
	FACBR	10	11	-	1	131	-	-	6	1	-	3	**163**
	DOM	131	190	38	3	900	2	1	-	283	-	140	**1.688**
	SE	1	3	3	-	36	-	-	-	1	3	1	**48**
	EMP	26.225	43.072	7.552	283	146.813	121	45	2	73	-	138.830	**363.016**
	Total	**351.462**	**323.863**	**38.212**	**3.925**	**1.192.672**	**676**	**473**	**37**	**556**	**4**	**192.596**	**2.104.476**
Mulheres	Desprotegido	269.290	217.104	5.978	1.269	858.035	71	370	527	922	-	11.578	**1.365.144**
	BDC	30.025	45.047	4.161	1.038	156.983	78	281	308	821	-	25.489	**264.231**
	CI-PC	2.637	2.987	8.534	258	36.212	32	58	14	38	-	1.758	**52.528**
	PSPS	1.647	1.778	335	2.359	37.959	1	29	119	64	-	502	**44.793**
	FAC-PC	231	217	252	14	4.154	440	50	2	4	-	162	**5.526**
	FAC-PSPS	357	362	93	42	8.860	4	584	42	13	-	108	**10.465**
	FACBR	147	165	10	17	3.056	-	5	175	9	-	46	**3.630**
	DOM	934	1.316	134	60	6.476	4	18	28	1.772	-	464	**11.206**
	SE	1	-	1	1	19	-	-	-	-	-	-	**22**
	EMP	15.637	26.178	3.744	211	101.872	112	76	41	280	-	81.728	**229.879**
	Total	**320.906**	**295.154**	**23.242**	**5.269**	**1.213.626**	**742**	**1.471**	**1.256**	**3.923**	**-**	**121.835**	**1.987.424**

(Continua)

(Continuação)

Sexo	Categorias de origem	Categorias de destino											Total
		Desprotegido	BDC	CI-PC	PSPS	MEI	FAC-PC	FAC-PSPS	FACBR	DOM	SE	EMP	
Ignorado	Desprotegido	88	64	2	-	302	-	-	-	1	-	4	**461**
	BDC	18	13	2	1	71	-	-	-	-	-	8	**113**
	CI-PC	1	3	12	-	33	-	-	-	-	-	-	**49**
	PSPS	2	-	-	1	22	-	-	-	-	-	-	**25**
	FAC-PC	-	-	-	-	4	-	-	-	-	-	-	**4**
	FAC-PSPS	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	**1**
	FACBR	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	**2**
	DOM	-	2	-	-	9	-	-	-	4	-	-	**15**
	SE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	EMP	9	2	-	-	40	-	-	-	-	-	29	**80**
	Total	**119**	**84**	**16**	**2**	**483**	**-**	**-**	**-**	**5**	**-**	**41**	**750**
Total	**Desprotegido**	**546.001**	**429.402**	**13.543**	**2.110**	**1.631.816**	**116**	**472**	**544**	**993**	**-**	**25.734**	**2.650.731**
	BDC	**72.973**	**107.343**	**11.285**	**1.886**	**344.512**	**147**	**371**	**315**	**937**	**-**	**61.563**	**601.332**
	CI-PC	**6.353**	**7.224**	**23.671**	**470**	**82.754**	**65**	**86**	**15**	**47**	**1**	**4.351**	**125.037**
	PSPS	**3.050**	**3.217**	**725**	**4.082**	**67.344**	**2**	**38**	**120**	**67**	**-**	**1.038**	**79.683**
	FAC-PC	**491**	**455**	**611**	**23**	**8.343**	**845**	**60**	**3**	**4**	**-**	**355**	**11.190**
	FAC-PSPS	**523**	**521**	**153**	**49**	**12.659**	**4**	**772**	**44**	**13**	**-**	**190**	**14.928**
	FACBR	**158**	**176**	**10**	**18**	**3.188**	**-**	**5**	**181**	**10**	**-**	**49**	**3.795**
	DOM	**1.065**	**1.508**	**172**	**63**	**7.385**	**6**	**19**	**28**	**2.059**	**-**	**604**	**12.909**
	SE	**2**	**3**	**4**	**1**	**55**	**-**	**-**	**-**	**1**	**3**	**1**	**70**
	EMP	**41.871**	**69.252**	**11.296**	**494**	**248.725**	**233**	**121**	**43**	**353**	**-**	**220.587**	**592.975**
	Total	**672.487**	**619.101**	**61.470**	**9.196**	**2.406.781**	**1.418**	**1.944**	**1.293**	**4.484**	**4**	**314.472**	**4.092.650**

Fonte: CNIS/Dataprev.
Elaboração dos autores.
Obs.: Exclusive 6.736 casos com inconsistências nos registros.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão
Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Lis Silva Hall
Mariana Silva de Lima
Marlon Magno Abreu de Carvalho
Vivian Barros Volotão Santos
Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Mayana Mendes de Mattos
Louise de Freitas Sarmento (estagiária)

Capa
Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL