TEXTO PARA DISCUSSÃO

3001

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

ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI
GRAZIELA ANSILIERO

ipea

TEXTO PARA DISCUSSÃO

3001
Rio de Janeiro, maio de 2024

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

ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI[1]
GRAZIELA ANSILIERO[2]

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea); doutor em economia pela Universidad Autónoma de Madrid (UAM); e mestre em economia pelo Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (IPE/USP).

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

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento
Ministra Simone Nassar Tebet

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, 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.

Presidenta
LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional
FERNANDO GAIGER SILVEIRA

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
ARISTIDES MONTEIRO NETO

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

Diretor de Estudos Internacionais
FÁBIO VÉRAS SOARES

Chefe de Gabinete
ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social
GISELE AMARAL

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** 2024

Costanzi, Rogério Nagamine
Considerações complementares sobre o financiamento da previdência social no Brasil : estimativas de alíquotas necessárias e impactos do Microempreendedor Individual (MEI) / Rogério Nagamine Costanzi, Graziela Ansiliero – Rio de Janeiro: Ipea, 2024.
45 p. : il. – (Texto para Discussão ; n. 3001).

Inclui Bibliografia.
ISSN 1415-4765

1. Financiamento da Previdência Social. 2. Estimativas de Alíquotas Necessárias. 3. Microempreendedor Individual (MEI). I. Ansiliero, Graziela. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. III. Título.

CDD 368.40981

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:
COSTANZI, Rogério Nagamine; ANSILIERO, Graziela. **Considerações complementares sobre o financiamento da previdência social no Brasil** : estimativas de alíquotas necessárias e impactos do Microempreendedor Individual (MEI). Rio de Janeiro: Ipea, maio 2024. 45 p. : il. (Texto para Discussão, n. 3001).
DOI: http://dx.doi.org/10.38116/td3001-port

JEL: H55.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: https://repositorio.ipea.gov.br/.

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 do Planejamento e Orçamento.

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

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 ESTIMATIVAS DAS ALÍQUOTAS NECESSÁRIAS PARA O CUSTEIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL 8

2.1 O tema das alíquotas necessárias na literatura previdenciária nacional 10

2.2 Alíquotas necessárias para o custeio corrente do RGPS, com base em dados de registros administrativos 12

2.3 Estimativas de alíquotas necessárias ao financiamento da previdência com base na PNAD Contínua Anual de 2022 16

2.4 Estimativa de alíquota de contribuição do ponto de vista intertemporal ou atuarial 19

2.5 Indicativos da crescente insuficiência das fontes tradicionais de financiamento do RGPS e da seguridade social no Brasil 23

3 IMPACTOS DO MEI SOBRE O FINANCIAMENTO DO RGPS NO BRASIL E OUTRAS QUESTÕES 26

3.1 Evolução do MEI e possíveis implicações para o financiamento do RGPS 27

4 MUDANÇAS NO FINANCIAMENTO NA REFORMA PREVIDENCIÁRIA DE 2019 E QUESTÕES ADICIONAIS PARA O DEBATE 33

4.1 Questões adicionais para o debate 38

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 40

REFERÊNCIAS 42

SINOPSE

A reforma da previdência realizada em 2019 consiste na mais ampla reformulação do sistema previdenciário brasileiro desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Em que pesem importantes mudanças e avanços na sustentabilidade a médio e longo prazo sob a ótica da despesa, persistem grandes desafios para o financiamento futuro da previdência social. Há necessidade de debate mais profundo a respeito do financiamento da previdência e da seguridade social, tendo em vista o processo de rápido e intenso envelhecimento populacional e outras questões – como a expansão da figura do microempreendedor individual (MEI) – que adicionam pressão ao modelo atual de custeio. Este *Texto para Discussão* apresenta estimativas acerca das alíquotas necessárias ao custeio integral da previdência social, tanto do ponto de vista corrente quanto para a garantia do equilíbrio atuarial entre contribuições esperadas e o pagamento esperado de benefícios. Além da estimativa do que seria uma alíquota de equilíbrio, há que se considerar os diversos tratamentos previdenciários diferenciados – atuarialmente muito subsidiados, como o MEI –, que, a rigor, elevam essa alíquota necessária, além de outras questões. Ressalte-se também a previdência rural brasileira, no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), bastante desequilibrada e geradora de impactos relevantes sobre o financiamento global da previdência social no Brasil. Este estudo busca complementar os *Textos para Discussão* nos 2981 e 2988, que também trataram da questão do financiamento previdenciário.

Palavras-chave: financiamento da previdência social; estimativa de alíquotas necessárias; microempreendedor individual (MEI).

ABSTRACT

The pension reform carried out in 2019 consists of the most extensive reformulation of the Brazilian social insurance system since the promulgation of the 1988 Federal Constitution. Despite important changes and advances in sustainability in the medium and long terms, from the expenditure perspective, major challenges persist for the future financing of the social insurance system. There is a need for a deeper debate regarding the financing of the social insurance and social security systems, given the process of rapid and intense population aging and other issues – such as the expansion of the individual microentrepreneur (MEI) – that add pressure to the current funding model. This *Discussion Paper* presents estimates on the necessary rates to fully fund the social insurance system, guaranteeing financial e actuarial sustainability. In addition to estimating what the necessary rate would be, it is necessary to consider the various differentiated subsystems within the General Social Insurance Scheme (RGPS) – actuarially highly subsidized, such as the MEI – which, strictly speaking, raise this necessary rate, in addition to other issues. It is also worth highlighting the Brazilian rural pension, also within the scope of the RGPS, which is also quite unbalanced and generates relevant impacts on the

overall financing of the Brazilian social insurance scheme. The present study seeks to complement the *Discussion Papers* No. 2981 and No. 2988, which also dealt with the issue of social insurance financing.

Keywords: social security/pension financing; rates for full funding; actuarial balance and individual microentrepreneur.

1 INTRODUÇÃO

Apesar da profunda reforma da previdência realizada em 2019 por várias medidas, em especial a Emenda Constitucional (EC) nº 103, de 12 de novembro de 2019, certamente ainda há vários problemas e desafios pendentes que precisarão ser enfrentados no futuro. Embora a referida reforma tenha representado importante avanço em termos da sustentabilidade de médio e longo prazo da previdência social pelo lado da despesa, ainda deve ocorrer incremento expressivo do gasto em função do rápido e intenso processo de envelhecimento populacional que o Brasil está experimentando e que deve continuar nas próximas décadas (IBGE, 2018).

Não obstante a necessidade de se debater a evolução da despesa previdenciária, também parece fundamental, em especial no atual contexto de reforma tributária, que haja espaço para discussões profundas a respeito do financiamento da previdência e da seguridade social no Brasil,[1] sobretudo nas próximas décadas. No atual contexto de acelerado envelhecimento populacional, o financiamento já seria um grande desafio para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que consiste em um esquema de repartição simples (*pay-as-you-go* – PAYG) de benefício definido que é naturalmente mais sensível às mudanças demográficas, com esperada piora da relação entre contribuintes e beneficiários.

Esse desafio, contudo, torna-se ainda maior tendo em vista que o país já enfrenta elevada despesa previdenciária como proporção do produto interno bruto (PIB), alta carga tributária, forte expansão da figura extremamente subsidiada do microempreendedor individual (MEI)[2] e pressões políticas para a manutenção e/ou expansão da desoneração da folha de salários. A forte expansão do MEI impõe impactos muito negativos no equilíbrio financeiro e atuarial e gera riscos de fragilização do financiamento do RGPS. Também há necessidade de se levar em consideração as transformações do mundo do trabalho, com o crescimento da importância relativa dos

1. Nos termos do art. 194 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência social e à assistência social.

2. O MEI é uma figura jurídica que trabalha por conta própria e se legaliza como microempresário, recebendo isenção de vários impostos federais e pagando valores simbólicos de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Serviços (ISS) e contribuição previdenciária. O registro nesta categoria garante acesso ao Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e a uma alíquota previdenciária de 5% incidente sobre o salário mínimo (equivalente ao piso previdenciário), quantia que define o valor dos benefícios eventualmente requeridos e obtidos em razão da proteção contributiva oferecida pelo RGPS.

trabalhadores vinculados a plataformas digitais, que exibem, atualmente, baixos níveis de formalidade previdenciária.

Todas essas questões tornam muito relevantes os desafios do financiamento da previdência e da seguridade social no Brasil nas próximas décadas, demandando planejamento de médio e longo prazo. Este estudo busca complementar os *Textos para Discussão* nºs 2981 e 2988, que trataram da questão do financiamento da previdência social, e está organizado da seguinte forma: na próxima seção são feitas considerações a respeito das alíquotas necessárias para garantir o custeio integral da previdência social, bem como aquelas necessárias para assegurar o equilíbrio atuarial do sistema; em seguida, faz-se uma análise da expansão do MEI e de seus possíveis impactos na fragilização do financiamento do RGPS e outras questões; depois, discutem-se brevemente as mudanças impostas pela EC nº 103/2019 ao financiamento da previdência social, além de outros tópicos de interesse; finalmente, apresentam-se as considerações finais.

2 ESTIMATIVAS DAS ALÍQUOTAS NECESSÁRIAS PARA O CUSTEIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A discussão a respeito das alíquotas necessárias para o custeio da previdência social se mostra insuficiente no Brasil (Costanzi e Ansiliero, 2022). Prevalece no âmbito político uma postura contraditória de proposição de medidas legislativas que incrementam, de um lado, a despesa e, de outro, iniciativas que visam reduzir de forma significativa as alíquotas previdenciárias, sem análises mais profundas de seus efeitos no sistema. O argumento mais recorrente, sujeito a questionamentos no caso específico do país, alude a uma carga tributária muito alta, que seria prejudicial à geração de emprego formal e fomentaria a informalidade trabalhista e previdenciária. Frequentemente, reduções descuidadas criam risco de maior fragilização do financiamento e do equilíbrio atuarial do RGPS, sem que haja ganho significativo em termos de redução da informalidade e incremento da proteção social. Soma-se a isso o risco de má focalização, dadas as dificuldades para a identificação e o tratamento preciso dos públicos potenciais das diversas medidas propostas.

Negligencia-se com frequência a noção de que as alíquotas aplicadas deveriam, idealmente, ser suficientes para garantir o custeio das despesas assumidas ou esperadas, em especial no que diz respeito à previdência social. O RGPS, em particular, possui caráter contributivo, cujas receitas são utilizadas para custear despesa obrigatória e, portanto, a responsabilidade fiscal demandaria que o nível das contribuições fosse

condizente com os respectivos gastos e com o passivo atuarial gerado no âmbito do sistema previdenciário. O debate em torno da definição de alíquotas contributivas tende a ocorrer à margem deste ponto fundamental, extrapolando as exceções previstas na CF/1988, que permite a criação de planos previdenciários subsidiados para grupos específicos, que comprovem ou se supõe socioeconomicamente vulneráveis. É comum que, em caso de eventual insuficiência das receitas previdenciárias incidentes sobre a folha, o financiamento seja complementado por contribuições gerais. Contudo, há necessidade de custeio integral, o que exige alíquotas elevadas, qualquer que seja a base de incidência. Além disso, o financiamento por meio de tributos gerais pode tornar o sistema mais regressivo, visto que sua incidência pode ocorrer sobre a população na base da distribuição de renda brasileira, frequentemente à margem do sistema previdenciário contributivo.

Reduz-se a taxação da folha de salários ou de outros rendimentos do trabalho com o argumento de impactos positivos sobre o emprego formal ou sobre a contribuição previdenciária autônoma, como se vários outros aspectos não tivessem peso nestes resultados, como a questão da qualificação ou escolaridade da mão de obra. Há diferenças expressivas de informalidade ou contribuição previdenciária para distintos níveis de escolaridade inclusive sob uma mesma legislação trabalhista e mesmo nível de encargos sobre a folha (Costanzi, 2024; Costanzi e Fernandes, 2020). Outro aspecto fundamental, possivelmente o mais relevante, seria a própria dinâmica da economia nacional, fator que costuma estar mais diretamente associado ao nível de ocupação e de cobertura trabalhista e previdenciária (Ipea, Sprev e CMAP, 2022).

Nesse contexto, parece fundamental recuperar no debate a visão de que a contribuição previdenciária é (ou deveria ser) uma receita vinculada ao financiamento da despesa obrigatória com benefícios, e, portanto, a alíquota necessária ao custeio da despesa deveria ser um importante parâmetro, mas que vem sendo negligenciado de forma recorrente nas discussões políticas a respeito das contribuições sobre a folha de salários. Com a finalidade de provocar esta importante discussão, esta seção está organizada da seguinte forma: i) na subseção 2.1 apresenta-se uma breve revisão da literatura sobre o tema; ii) na subseção 2.2 há uma pequena discussão a respeito de qual seria a alíquota necessária para o custeio do RGPS, inclusive do ponto de vista corrente; iii) na subseção 2.3 analisa-se qual seria, em um cenário de estática comparativa, a amplitude de redução das alíquotas necessárias para o custeio da previdência social com a incorporação do mercado de trabalho informal; iv) na subseção 2.4 é estimada a alíquota que gera equilíbrio do ponto de vista intertemporal ou atuarial, ou seja, que equilibra o fluxo presente esperado das contribuições com o valor presente do fluxo

esperado de benefícios; e v) na subseção 2.5 mostra-se a crescente insuficiência das fontes tradicionais de financiamento para o custeio integral do RGPS e da seguridade social no Brasil, aspecto que deveria ser objeto de atenção nos atuais debates acerca da reforma tributária e desoneração da folha.

2.1 O tema das alíquotas necessárias na literatura previdenciária nacional

Como mostrado por Costanzi e Ansiliero (2022), estudos que buscam estimar as alíquotas necessárias ao financiamento da previdência são relativamente escassos, mas os trabalhos publicados apontam para a mesma direção: as alíquotas necessárias para o financiamento, em geral do ponto de vista atuarial, são elevadas no Brasil. Oliveira, Beltrão e Maniero (1997) investigaram as alíquotas necessárias para equilibrar as contas do RGPS, em termos de igualdade do valor presente esperado das contribuições e do valor q132nhg,=12+-dos benefícios recebidos, tomando como ponto de partida diferentes trabalhadores hipotéticos diante de diversas situações e considerando distintos cenários de evolução do fluxo de salários e benefícios.[3] Levando-se em conta as hipóteses intermediárias (taxa de desconto: 3%; idade de entrada no mercado de trabalho: 20 anos; idade de aposentadoria: 55 anos), chega-se a uma alíquota necessária média de 29,69% (homens: 27,74%; mulheres: 31,54%). Cabe destacar que houve significativa expansão na sobrevida da população brasileira desde a década de 1990, período em que foi realizado o referido estudo.

Fernandes e Narita (2003) também estimaram as alíquotas previdenciárias necessárias de forma a criar um sistema atuarialmente justo, considerando apenas os empregados com carteira de trabalho captados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2001 (PNAD 2001). A estimativa de uma alíquota média que equilibraria o sistema a longo prazo variaria de 19% a 33%, dependendo das hipóteses feitas sobre o tempo esperado de contribuição e sobre a aposentadoria por invalidez. Ressalte-se que as modelagens empregadas incorporam, de algum modo, as pensões por morte, mas aparentemente desconsideram os benefícios temporários de risco,

3. Os autores consideram quatro grupos de benefícios: benefícios programáveis (aposentadorias por tempo de serviço, idade e especial), aposentadoria por invalidez, pensão por morte e benefícios não programáveis de curta duração (auxílio-doença e reclusão), deixando de fora apenas os benefícios de natureza acidentária. As estimativas são elaboradas a partir de diferentes cenários, considerando taxas de desconto (2%, 3% ou 4%), idades de entrada no mercado de trabalho (15, 20, 25 ou 30 anos), idades de entrada em aposentadoria (45, 50, 55, 60 ou 65 anos) e as sobrevidas apresentadas na Tábua de Vida do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 1990.

como auxílio-doença, auxílio-reclusão e salário-maternidade, assim como os subsídios concedidos via pagamentos de salário-família.

Giambiagi e Afonso (2008) estimaram a alíquota de contribuição – necessária ou atuarialmente justa – que igualaria os valores presentes esperados de contribuições e aposentadorias em um sistema previdenciário, tomando-se como base indivíduos representativos. Os autores chegaram a diversas alíquotas, superiores entre as mulheres, e concluíram que a alíquota padrão do RGPS (então fixada em 31% para os segurados empregados) seria excessiva para a aposentadoria por tempo de contribuição, sem considerar os benefícios de risco, e insuficiente para a aposentadoria por idade. Um questionamento a estes resultados passa pelo fato de que, aparentemente, foram consideradas apenas as despesas com benefícios permanentes, não se levando em conta que as alíquotas devem cobrir também os benefícios de risco, como salário-maternidade, auxílio-doença e pensão por morte.

Essa limitação também se aplica ao trabalho de Afonso (2016), que se vale de microdados administrativos do RGPS para estimar a alíquota de contribuição necessária, conceito atuarial que representa qual deveria ser a alíquota de contribuição incidente sobre a renda, de forma que fossem igualados o valor presente esperado dos benefícios e o valor presente esperado da renda. As alíquotas estimadas são bastante elevadas, atingindo o valor médio de 50,53%, tomando-se como referência as aposentadorias por idade e por tempo de contribuição.

Vigna (2006) estimou, com base em modelo de equilíbrio geral computável, que a alíquota necessária deveria ser de 55,1% para que as contas do sistema se equilibrassem. Por sua vez, Silva (2018) calculou as alíquotas por meio de um modelo de equilíbrio geral computável dinâmico, estimando que, na ausência de reformas, a elevação na alíquota média de contribuição previdenciária seria de 24,4%, em 2020; 35,7%, em 2025; ou 53,5%, em 2030.

Idealmente, as alíquotas de um sistema previdenciário de repartição simples, como o RGPS, deveriam ser atuarialmente justas, no sentido de garantir a equidade individual, ou seja, a igualdade entre o valor presente esperado das contribuições de um segurado e o valor presente esperado de todos os seus benefícios (Oliveira, Beltrão e Maniero, 1997). Distanciamentos deste critério deveriam ser justificados por outro mais amplo de equidade, lastreando transferências inter ou intrageracionais.

2.2 Alíquotas necessárias para o custeio corrente do RGPS, com base em dados de registros administrativos

A receita das contribuições previdenciárias está vinculada à despesa obrigatória com o pagamento de benefícios previdenciários eminentemente permanentes, como aposentadorias e pensões por morte, mas também daqueles de natureza temporária, como auxílios por incapacidade temporária (auxílios-doença) ou salários-maternidade. Portanto, trata-se de recurso com natureza peculiar e finalidade previamente estabelecida, vinculado ao financiamento dos benefícios previdenciários. Por esta razão, a discussão acerca das alíquotas de contribuição sobre a folha ou qualquer outra base de incidência precisa levar em consideração o custeio integral da despesa obrigatória a ser financiada. Não raro, contudo, o debate desconsidera um aspecto básico, que é a relação entre a despesa total a ser financiada e a base de incidência das contribuições, lacuna que gera riscos à estrutura de financiamento da proteção social e à sustentabilidade fiscal de médio e longo prazo. Além disso, qualquer medida que ocasione despesas previdenciárias, presentes ou futuras, deveria vir acompanhada de indicação da fonte de custeio correspondente para garantir seu financiamento. Não se pode defender medidas que aumentem o gasto e, ao mesmo tempo, propor que reduzam as fontes de financiamento sem qualquer forma de compensação.

Com o intuito de avaliar a atual necessidade de esforço contributivo dos trabalhadores correntes para garantir o custeio integral do pagamento de benefícios previdenciários, parte-se da estimativa da alíquota necessária a partir dos dados de despesa do RGPS, assumindo-se como base de incidência a remuneração dos segurados. Esse indicador serve como parâmetro para a definição do patamar necessário das alíquotas para o custeio corrente. Claro que outras bases de financiamento existem, podem e são utilizadas, mas a remuneração dos segurados ainda é, e continuará sendo, uma fonte de custeio fundamental.

De forma simplificada e estática, procura-se estimar os fluxos correntes de receitas e despesas, bem como a alíquota necessária para assegurar o equilíbrio atuarial do sistema. Dado que o RGPS consiste em um sistema de repartição simples, em que a contribuição dos trabalhadores ativos financia o gasto com inativos ou beneficiários, é bastante ilustrativo realizar estimativas da relação entre a remuneração dos contribuintes e a despesa corrente do referido regime (RGPS), aplicando e atualizando metodologia utilizada por Costanzi e Ansiliero (2022). Os autores mostraram que, no período de 2009 a 2020, a alíquota média simples necessária para o custeio integral da despesa do RGPS seria de 35%.

Atualizando o cálculo para o período de 2009 a 2022 e considerando a razão entre a despesa total do RGPS – incluindo a Compensação Previdenciária (Comprev)[4] e as sentenças judiciais – e a massa de remuneração de todos os contribuintes do regime, obtêm-se estimativas de alíquotas necessárias que variam de 30,6% a 41,5% no período citado. A alíquota média simples no período 2009-2022 foi de 35,7% (tabela 1). Pode-se notar que nesse período as alíquotas necessárias para o custeio integral da despesa do RGPS foram muito elevadas e apresentaram tendência de incremento a partir de 2015.

Evidentemente, outras fontes de dados ou diferentes metodologias podem resultar em estimativas distintas das apresentadas neste estudo, mas o ponto fundamental é que as alíquotas necessárias para o custeio integral são invariavelmente elevadas, o que gera preocupação a respeito do futuro do financiamento da previdência social, uma vez que a despesa pode continuar crescendo em ritmo superior ao da renda ou remuneração dos segurados, elevando ainda mais as taxas de contribuição. Qualquer que seja a base de incidência, dada a magnitude da despesa, as alíquotas necessárias ao custeio integral tendem a ser elevadas. Ressalte-se também que, dependendo da alternativa proposta, a mudança da base de incidência pode afetar adversamente o papel redistributivo do RGPS, ao onerar indivíduos na base da distribuição de renda brasileira, em que se concentram aqueles com menores chances de acesso à previdência contributiva.

TABELA 1
Estimativas de alíquotas necessárias para garantir o custeio corrente integral do RGPS

Ano	Valor das remunerações dos contribuintes (R$ bilhões) (a)	Despesa total do RGPS (R$ bilhões) (b)	Alíquota necessária para custeio integral da despesa (%) (b)/(a)
2009	640	225	35,2
2010	746	255	34,2
2011	869	281	32,4
2012	1.015	317	31,2
2013	1.141	357	31,3
2014	1.287	394	30,6

(Continua)

4. A Comprev é o mecanismo que permite a compensação pelo pagamento de um benefício previdenciário concedido por meio do uso recíproco de tempo de contribuição em qualquer dos sistemas públicos, consistindo no acerto financeiro entre o RGPS e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

(Continuação)

Ano	Valor das remunerações dos contribuintes (R$ bilhões) (a)	Despesa total do RGPS (R$ bilhões) (b)	Alíquota necessária para custeio integral da despesa (%) (b)/(a)
2015	1.356	436	32,2
2016	1.416	508	35,9
2017	1.478	557	37,7
2018	1.512	586	38,8
2019	1.605	627	39,0
2020	1.600	664	41,5
2021	1.721	710	41,2
2022	2.074	797	38,4
Alíquota média simples do período de 2009 a 2022	-	-	35,7

Fonte: Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS) e Anuário Estatístico da Previdência Social.
Elaboração dos autores.

Ademais, a existência de grupos ou segmentos que contam com tratamento bastante subsidiado, sob a ótica atuarial, torna a questão do financiamento ainda mais crítica, pois, para aqueles não subsidiados, teoricamente, a alíquota a ser aplicada para garantir a igualdade entre receitas e despesas teria que ser ainda mais elevada que as estimativas apresentadas, justamente para compensar os desequilíbrios gerados pelas renúncias e incentivos concedidos no âmbito do RGPS. Como exemplo de grupos com tratamento muito favorecido que representam uma parcela expressiva dos segurados do RGPS, podem-se citar os segurados especiais da previdência rural e também os MEIs, que por possuírem contribuição muito baixa, quase simbólica, tendem a elevar a alíquota geral para garantir o custeio integral.

Na metodologia adotada, a base de incidência das alíquotas necessárias extrapola o teto do RGPS, que vale para a contribuição patronal, mas não para a do segurado. No entanto, a estimativa não leva em consideração as – bastante limitadas – receitas que são obtidas pela previdência rural via incidência de contribuições sobre a comercialização da produção. Em 2023, por exemplo, a receita da previdência rural foi de R$ 8,6 bilhões, valor que representou apenas 1,4% da arrecadação líquida total do RGPS. Essa receita serviu para cobrir apenas 4,6% da despesa do RGPS rural e 0,96% do dispêndio total do regime. Esses dados deixam claro que a receita da previdência rural é pouco representativa do ponto de vista do custeio do gasto previdenciário do RGPS.

O MEI, como componente da receita previdenciária, também é pouco relevante. Na realidade, tanto a previdência rural quanto o MEI tendem a gerar impactos indiretos sobre outros grupos da sociedade, que, em última instância, respondem pelo custeio integral do RGPS.

Um ponto comum no debate é o argumento de que a mudança da base de incidência da folha de salários para outras bases, por exemplo, faturamento ou movimentação financeira, estimularia a geração de emprego formal, reduziria a informalidade e, dessa forma, seria mais eficiente para o financiamento da previdência social. Há vários motivos para se ter cautela em relação a essas suposições. Em primeiro lugar, é relativamente natural que a base de incidência seja a folha de salários, visto que os benefícios são calculados, em geral, a partir dos salários de contribuição. Quando se altera a base de financiamento, perde-se essa importante relação entre a base de cálculo e o valor dos benefícios concedidos.

Além do mais, como citado anteriormente, há necessidade de se debater se a mudança para o faturamento não pode tornar o financiamento previdenciário mais regressivo. Adicionalmente, o faturamento tende a ser uma base mais instável que a folha de salários e, portanto, sujeito a maiores flutuações, o que parece uma característica pouco recomendável para o custeio de uma elevada despesa obrigatória. Deve-se considerar também que a associação entre contribuição sobre a folha e o nível de emprego formal é mais complexa que uma relação simples e direta, inclusive porque esta pode afetar outras variáveis, como salários, preços e lucros. Ademais, os empregadores, quando contratam trabalhadores, sabem o valor das contribuições e, obviamente, tentam ajustar os salários líquidos da forma correspondente. O resultado final dependerá, por exemplo, da elasticidade da oferta e demanda de trabalho, mas o nível de emprego formal não é a única variável de ajuste.

Há sempre o risco de que essa mudança de base da folha de salários para o faturamento seja não neutra, ao menos sob a ótica da receita previdenciária, porque o debate pode ser demasiado superficial para garantir que as alíquotas substitutivas sejam, efetivamente, suficientes para gerar o mesmo volume de arrecadação. O uso do faturamento como base também pode gerar incidência em “cascata”, o que seria indesejável. De qualquer forma, o ponto fundamental é que, qualquer que seja a base de incidência, as alíquotas necessárias serão elevadas porque a despesa previdenciária é alta: esse item do gasto representa cerca de 12,4% do PIB em 2022, considerando conjuntamente o RGPS, os RPPS dos servidores civis da União, o Sistema de Proteção Social dos Militares e equiparados e os RPPS dos governos estaduais e municipais.

Caso também seja considerado o Benefício de Prestação Continuada (BPC) previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), tido comouma aposentadoria não contributiva, o patamar se eleva para 13% do PIB. Portanto, qualquer que seja a base de incidência, inevitavelmente, as alíquotas necessárias para garantir o custeio integral serão elevadas. Também não parece razoável o financiamento via aumento da dívida pública, em detrimento do custeio por contribuições ou impostos, na medida em que o endividamento gera incremento dos gastos futuros com juros e pode provocar (prováveis) impactos negativos na distribuição de renda.

2.3 Estimativas de alíquotas necessárias ao financiamento da previdência com base na PNAD Contínua Anual de 2022

Uma alternativa válida à metodologia anterior é a utilização dos microdados da PNAD Contínua Anual para a estimativa da alíquota necessária ao financiamento ou ao custeio integral da previdência no Brasil. A PNAD Contínua não identifica o regime previdenciário de origem dos benefícios pagos, sendo necessário considerar conjuntamente o RGPS, os RPPS e os Sistemas de Proteção Social dos Militares e equiparados. Há ainda problemas de captação, em especial, em relação ao BPC.

O BPC/Loas, como já sinalizado, consiste em um benefício assistencial, comumente tomado como uma espécie de aposentadoria de caráter não contributivo, concedido a idosos e pessoas com deficiência que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por suas famílias. A menção a estes benefícios assistenciais se explica pela alegada natureza previdenciária não contributiva, mas também por problemas na captação do BPC pela PNAD Contínua. Segundo Ansiliero, Costanzi e Cifuentes (2021), muitos destes benefícios são aparentemente declarados como aposentadorias previdenciárias na pesquisa, sem que haja algum método suficientemente confiável para reclassificá-los adequadamente.

A vantagem de se utilizar a PNAD Contínua é a possibilidade de incorporar o setor informal à análise, indicando potenciais ganhos decorrentes de eventuais aumentos na formalidade. O primeiro passo consiste em estimar a massa de benefícios de aposentadoria e pensão por morte, incluindo o valor do BPC/Loas. Essa despesa é a base para estimar as alíquotas necessárias ao custeio integral da previdência contributiva e não contributiva. Foram utilizadas duas bases de incidência: aquela que considera apenas os trabalhadores ocupados que declaram contribuir para a previdência social e outra com todos os trabalhadores ocupados com e sem declaração de contribuição

previdenciária, o que permite estimar qual seria a redução hipotética na alíquota necessária em cenário (pouco factível) de eliminação total da informalidade.

No primeiro cenário, que considera apenas a massa de rendimentos habituais dos trabalhadores ocupados que contribuem para a previdência social e o pagamento corrente de benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão por morte, a alíquota necessária para o custeio integral seria estimada em torno de 30,4% (tabela 2). Caso seja considerada a massa de benefícios de aposentadoria, pensão por morte e BPC/Loas, sobre a mesma base de incidência, a alíquota de equilíbrio seria de 32,2% (tabela 2). Portanto, essas estimativas também reverberam o patamar elevado das alíquotas necessárias ao financiamento da previdência no Brasil.

No segundo cenário, no qual se considera a massa de rendimento do trabalho habitual de todos os trabalhadores ocupados, tanto os que contribuem para a previdência social quanto aqueles que não o fazem, a alíquota necessária para o custeio integral cairia ligeiramente, sendo estimada em 24,2% para o financiamento de aposentadorias e pensões por morte. Levando-se em conta a massa de benefícios de aposentadoria, pensão por morte e BPC/Loas, a alíquota necessária para o custeio integral chegaria a 25,6% (tabela 2). Ou seja, mesmo com a inclusão integral do setor informal, hipótese pouco crível, as alíquotas necessárias ao custeio ainda seriam elevadas.

TABELA 2
Estimativa da alíquota para custeio da previdência social no Brasil, com base na PNAD Contínua Anual 2022

Item	Quantidade de trabalhadores ou beneficiários	Valor da massa de benefícios ou de renda do trabalho habitual (R$ bilhões) e alíquotas necessárias ao custeio (%)
Aposentados e/ou pensionistas (1)	28,5 milhões	R$ 61,3 bilhões
BPC/Loas (2)	2,9 milhões	R$ 3,5 bilhões
Aposentadoria, pensão ou BPC/Loas (3)	-	R$ 64,8 bilhões
Trabalhadores ocupados com contribuição para previdência (4)	61,9 milhões	R$ 201,6 bilhões
Total de trabalhadores ocupados (5)	95,2 milhões	R$ 253,3 bilhões
Alíquota necessária ao custeio integral 1 (1)/(4)	-	30,4%
Alíquota necessária ao custeio integral 2 (3)/(4)	-	32,2%

(Continua)

(Continuação)

Item	Quantidade de trabalhadores ou beneficiários	Valor da massa de benefícios ou de renda do trabalho habitual (R$ bilhões) e alíquotas necessárias ao custeio (%)
Alíquota necessária ao custeio integral 3 (1)/(5)	-	24,2%
Alíquota necessária ao custeio integral 4 (3)/(5)		25,6%

Fonte: PNAD Contínua Anual 2022.
Elaboração dos autores.

Essas estimativas apresentadas a partir dos microdados da PNAD Contínua Anual mostram aspectos importantes em relação ao financiamento da previdência social no Brasil. As alíquotas necessárias ao custeio integral da previdência no Brasil, tomando-se como base de incidência a massa de rendimentos do trabalho dos segurados ou trabalhadores ocupados formais, são elevadas e atingem o patamar de 30,4%. Isso considerando apenas os benefícios de aposentadoria e pensão por morte, sem levar em conta os benefícios de risco, temporários ou não programados, como os benefícios por incapacidade temporária e o salário-maternidade. Em um exercício extremo, em que se considera também o BPC/Loas, ou seja, a previdência não contributiva, o patamar se eleva para 32,2%. Esses resultados precisam ser levados em consideração nos debates sobre a desoneração da folha de salários, bem como no tratamento a ser adotado para os municípios vinculados ao RGPS.

Além disso, o argumento de que seria possível reduzir de forma drástica as alíquotas, uma vez que os ganhos com a redução da informalidade mais que compensariam a diminuição das taxas de contribuição, precisa ser avaliado com muita precaução. Mesmo que fosse possível ou crível incorporar todo o setor informal ao RGPS, tarefa que não parece factível, as alíquotas necessárias ao custeio ainda seriam elevadas (24,2% ou 25,6%), ou seja, a redução viável com a diminuição da informalidade seria bastante limitada. Uma razão é o fato de que o rendimento do trabalho no setor informal é baixo, há muita precariedade e, portanto, há baixa capacidade contributiva neste segmento do mercado de trabalho.

Também é preciso reforçar que a informalidade não é um mero problema resultante de elevadas alíquotas de contribuição previdenciária, mas sim um fenômeno complexo que envolve uma grande diversidade de fatores, inclusive questões culturais e de qualificação/escolaridade da mão de obra.

Parcela relevante do setor informal é formada por trabalhadores com baixa escolaridade/qualificação e, portanto, a democratização do acesso a uma educação de boa qualidade parece indispensável como política pública estrutural e de longo prazo para melhorar a inserção no mercado formal de trabalho, reduzir a informalidade e ampliar a cobertura previdenciária. Esse instrumento fundamental de longo prazo não pode ser suplantado por iniciativas improvisadas ou imediatistas, frequentemente sem evidências *ex ante* ou *ex post* de seus impactos, como aquelas que insistem na desoneração da folha de salários. Some-se a isso a necessidade de uma política bem-sucedida de crescimento econômico sustentado, que favoreça a geração de bons postos de trabalho, preferencialmente formais, e a elevação do rendimento do trabalho.

Também cabe citar que vem crescendo no RGPS a participação de grupos que contribuem com alíquotas com alto grau de subsídio, como o MEI, nem sempre com o amparo de perfis socioeconômicos que as justifiquem (Ipea, Sprev e CMAP, 2022). Somando-se a isso o grupo dos segurados especiais, que frequentemente acessa benefícios previdenciários sem contrapartidas contributivas, chega-se a um quadro que tende a produzir alíquotas contributivas médias significativamente inferiores às elevadas alíquotas necessárias estimadas. Ressalte-se que, apesar da simplicidade metodológica dessas estimativas, inclusive por serem produzidas a partir de dados amostrais e não de informações oficiais de registros administrativos, elas refletem em grandeza os resultados obtidos na literatura especializada.

2.4 Estimativa de alíquota de contribuição do ponto de vista intertemporal ou atuarial

Outra possível análise consiste em fazer não o cálculo da alíquota de contribuição necessária para o custeio corrente da previdência social, mas sim da alíquota que seria necessária para equilibrar o valor presente esperado das contribuições de um trabalhador, ao longo do ciclo de vida, com o valor presente do seu fluxo esperado de recebimento de benefícios. Obviamente, não há certeza sobre a duração do benefício, mas a expectativa de vida é um bom indicador a ser utilizado como referência, apesar das sabidas variações na sobrevida segundo certas características dos diferentes grupos de indivíduos. Pelo lado das contribuições também há incerteza, tendo em vista que há variações em relação à idade de entrada no mercado formal de trabalho e à densidade de contribuição, muito associadas aos períodos de atividade e ocupação e contribuição previdenciária.

Verificam-se ainda questões importantes relativas aos benefícios de risco. Não apenas a previdência cobre benefícios planejados, como a aposentadoria por idade, mas também cobre riscos associados a eventos não programáveis, oferecendo benefícios como pensão por morte (cuja duração inicial depende da idade do cônjuge na data do óbito do segurado), aposentadoria por invalidez (ou incapacidade permanente) e auxílio-doença (ou incapacidade temporária para o trabalho). Naturalmente, portanto, também há diferenças em relação ao efetivo fluxo de benefícios para os distintos segurados. Todos esses aspectos adicionam complexidade ao cálculo, e a execução das estimativas exige certas simplificações que, espera-se, não impeçam a obtenção de uma ordem de grandeza confiável para a alíquota que garantiria o equilíbrio atuarial, ou seja, garantiria que o segurado recebesse exatamente aquilo que contribuiu.

A estimativa, contudo, será iniciada a partir de cenários mais simples. De um ponto de vista mais genérico, considerando-se uma alíquota de contribuição incidente sobre o salário total do segurado e o custeio unicamente de um benefício de aposentadoria, pode-se estabelecer a equação a seguir.

$$\sum_{t=ent}^{t=Idap} Wt * ac * (1+r)^{Idap-t} = Apos + \frac{Apos}{(1+r)} + \frac{Apos}{(1+r)2} + \cdots + \frac{Apos}{(1+r)idob - idap}$$

Idap – idade de aposentadoria;

Ent – idade de entrada no mercado formal de trabalho;

Wt – rendimento coberto ou segurado no ano/momento *t*;

ac – alíquota de contribuição;

r – taxa de juros para capitalizar ou trazer a valor presente;

Apos – valor da aposentadoria; e

Idob – idade esperada de óbito.

Como citado anteriormente, há, contudo, limitações do exercício que devem ser destacadas. Em primeiro lugar, o rendimento não é constante ao longo do tempo e, dada a possibilidade de uma densidade contributiva bem abaixo de 100%, pode haver momentos em que esse rendimento, do ponto de vista contributivo, seja zerado por informalidade, desemprego ou inatividade. Também o valor da aposentadoria, embora tenda a ser mais estável, pode sofrer variações reais em função, no caso brasileiro, da política de valorização do salário mínimo, que gera ganhos reais ao piso previdenciário.

Para simplificar e viabilizar a primeira estimativa, mostrada no quadro 1, uma alternativa razoável é supor que tanto o rendimento do segurado quanto o valor da aposentadoria assumem o atual valor do salário mínimo. Portanto, o segurado iria contribuir toda a sua vida com uma alíquota incidente sobre o salário mínimo e receberia, durante sua aposentadoria, o mesmo valor real do piso previdenciário. Não haveria pagamentos de pensão por morte e tampouco de outros benefícios de risco, como auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez. A duração esperada do benefício, também por simplificação, é dada pela expectativa de vida da tábua de mortalidade do IBGE. A partir dessas hipóteses simplificadoras pode-se estimar, para distintos cenários, quais seriam as alíquotas que garantem o equilíbrio atuarial, ou seja, a equivalência entre os fluxos de contribuições e de benefícios.

QUADRO 1

Estimativas de alíquota de equilíbrio intertemporal/atuarial: renda e benefício de aposentadoria de salário mínimo

Idades de aposentadoria e sexo	Outros parâmetros	Estimativa da alíquota para equilíbrio atuarial
65 anos para ambos os sexos	Entrada no mercado de trabalho: 20 anos Taxa de juros: 3% a.a.	100% de densidade contributiva: 16,05% 50% de densidade contributiva:[1] 32,09%
65 anos para homens	Entrada no mercado de trabalho: 20 anos Taxa de juros: 3% a.a.	100% de densidade contributiva: 14,83% 50% de densidade contributiva:[1] 29,67%
65 anos para mulheres	Entrada no mercado de trabalho: 20 anos Taxa de juros: 3% a.a.	100% de densidade contributiva: 16,63% 50% de densidade contributiva:[1] 33,25%
62 anos para mulheres	Entrada no mercado de trabalho: 20 anos Taxa de juros: 3% a.a.	100% de densidade contributiva: 19,24% 50% de densidade contributiva:[1] 38,47%
60 anos para homens (trabalhadores rurais)	Entrada no mercado de trabalho: 16 anos Taxa de juros: 3% a.a.	100% de densidade contributiva: 17,90% 50% de densidade contributiva:[1] 35,79%
55 anos para mulheres (mulheres trabalhadoras rurais)	Entrada no mercado de trabalho: 16 anos Taxa de juros: 3% a.a.	100% de densidade contributiva: 26,56% 50% de densidade contributiva:[1] 53,13%

Fonte: Tábua de mortalidade do IBGE.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Supondo densidade contributiva de 50% em cada ano.
Obs.: a.a. – ao ano.

Como pode ser observado no quadro 1, as alíquotas de contribuição necessárias para garantir o equilíbrio atuarial, em geral, são elevadas. No caso menos conservador, em que se considera a mesma idade de aposentadoria para ambos os sexos, entrada no mercado de trabalho aos 20 anos e densidade contributiva de 100% até a idade de aposentadoria aos 65 anos, a alíquota de contribuição de equilíbrio seria de 16,05%. Essa estimativa considera apenas a aposentadoria, desconsiderando os benefícios de risco. Caso a densidade contributiva caia para 50% a cada ano, a alíquota necessária alcançaria o valor de 32,09%. Como a estimativa supõe equivalência entre o rendimento do trabalho e o valor do benefício pago, no sentido de ambos serem igualados ao valor real do salário mínimo (piso previdenciário), resta claro que as alíquotas para garantir o equilíbrio atuarial superam largamente aquelas estipuladas para determinadas categorias de segurados do RGPS, como o MEI.

Entre os homens, que possuem menor expectativa de vida, caso entrem no mercado formal de trabalho aos 20 anos e alcancem densidade contributiva de 100% até a idade de aposentadoria de 65 anos, a alíquota cairia para 14,83%. Considerando a idade de aposentadoria de 60 anos para os homens, aplicável na previdência rural, mesmo que se antecipe a entrada no mercado de trabalho para os 16 anos, a alíquota de equilíbrio atuarial subiria para 17,90%, com densidade contributiva de 100%, e para 35,79%, supondo densidade de 50%.

No caso das mulheres, o cálculo feito com a idade de 62 anos, estabelecida na reforma previdenciária de 2019, diante de uma densidade contributiva de 100% desde a entrada no mercado de trabalho até a aposentadoria (de 20 a 62 anos), a alíquota que equilibraria o fluxo esperado, em valor presente, de contribuições e benefícios seria de 19,24%; com uma densidade contributiva de 50%, essa alíquota subiria para 38,47%. No caso da idade de 55 anos para as mulheres, parâmetro válido na previdência rural, mesmo com densidade contributiva de 100% dos 16 aos 55 anos, a alíquota de equilíbrio seria de 26,56%. Caso a densidade contributiva fosse de apenas 50%, a alíquota teria que subir para 53,13%.

Claro que as estimativas podem variar muito de acordo com os parâmetros utilizados, mas todos os exercícios aqui simulados consistem em análises estilizadas que produzem resultados convergentes, em grandeza, e apontam para a mesma conclusão de que a alíquota de equilíbrio atuarial do RGPS é elevada e supera as alíquotas tipicamente impostas pelo sistema aos segurados não empregados, com destaque particularmente negativo para o MEI. Seria recomendável que alíquotas muito subsidiadas fossem focalizadas em indivíduos mais vulneráveis e com alguma, embora limitada, capacidade

contributiva. O caso do MEI e seus possíveis impactos adversos são discutidos na seção seguinte. Se fosse feita suposição de ganho real ou política de valorização do salário mínimo, haveria tendência de incremento da alíquota que garante o equilíbrio atuarial.

2.5 Indicativos da crescente insuficiência das fontes tradicionais de financiamento do RGPS e da seguridade social no Brasil

Um aspecto importante é o financiamento da seguridade social. Durante décadas, propagou-se a (frágil) tese de que não haveria déficit previdenciário no país, dado que eventuais necessidades de financiamento da previdência social poderiam e deveriam ser cobertas pelo (alegado) superávit no orçamento da seguridade social brasileira, o que tornaria desnecessária ou adiável qualquer reforma do sistema. Para além desse efeito indesejado, essa tese acabou afastando a possibilidade de discussões mais profundas a respeito do financiamento da previdência e da seguridade social.

Em 2023, o resultado da seguridade social representou um déficit de R$ 429 bilhões nominais, fruto de uma despesa de cerca de R$ 1,6 trilhão e uma receita de R$ 1,179 trilhão.[5] Ou seja, naquele ano as receitas cobriram apenas 73,3% da despesa total, apesar do efeito da relativamente recente restrição na aplicação da Desvinculação de Receitas da União (DRU),[6] mecanismo que permite ao governo federal usar livremente 30% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas, o que incluía (supostos) excedentes de receitas vinculadas da seguridade social. A perspectiva é que essa insuficiência cresça ao longo do tempo, tendo em vista a esperada continuidade do crescimento das despesas de previdência, saúde e assistência social, ao mesmo tempo que as receitas tendem a ter incremento mais modesto, até mesmo pelo avanço de agendas que podem minar as bases tradicionais de financiamento – por exemplo, o debate em torno da desoneração da folha de salários.

Para se ter uma ideia da importância desse debate no âmbito previdenciário, especificamente em 2000, a receita do RGPS cobriu 84,7% de sua despesa total.[7] Em 2023, a arrecadação do referido regime foi suficiente para custear apenas 65,9% do seu dispêndio total.[8] A receita do RGPS em 2023 está estimada em 5,5% do PIB, mesmo

5. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:48780 – p. 58. Acesso em: 21 mar. 2024.

6. A EC nº 103/2019 estabeleceu que a DRU, correspondente a 30%, não se aplica às receitas destinadas ao custeio da seguridade social (art. 76, § 4º , do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT).

7. Em 2000, a receita do RGPS, em valores nominais, foi de R$ 55,7 bilhões; a despesa foi de R$ 65,8 bilhões.

8. Em 2023, a receita do RGPS foi de R$ 593 bilhões; a despesa atingiu R$ 899 bilhões.

patamar observado em 2009, enquanto a despesa cresceu de 6,7% (2009) para 8,3% (2023) do PIB. Essa questão fica ainda mais relevante tendo em vista a crescente participação do MEI no total de contribuintes do RGPS, que se soma à fragilidade no financiamento da previdência rural.

Ressalte-se que, desde 2007, diversas iniciativas de inclusão previdenciária a menor custo foram propostas no país, sendo que várias delas foram efetivamente implantadas e voltadas a contribuintes individuais (CI) e segurados facultativos, a saber: i) o Plano Simplificado de Previdência Social (PSPS), vigente desde abril de 2007 e desdobrado em duas subcategorias – o PSPS-CI e o PSPS-Facultativo –, ambos com alíquota de 11% incidente sobre o salário mínimo; ii) o já citado MEI, iniciado em julho de 2009 com alíquota de 11% do salário mínimo, reduzida em 2011 para 5%; e iii) o plano para Facultativos de Baixa Renda (FACBR), com alíquota igualada à atribuída ao MEI (5%), também incidente sobre o salário mínimo.

Inclua-se aqui também, de forma simplificada e não exaustivamente, os regimes diferenciados de contribuição destinados a determinadas agroindústrias, aos produtores rurais (pessoas físicas e jurídicas) e aos segurados especiais,[9] que tipicamente recolhem com base em alíquotas substitutivas incidentes sobre a receita oriunda da comercialização de sua produção, além das desonerações previdenciárias a exportadores rurais e de outras distinções garantidas a segmentos de ramos de atividade econômica não rurais – como entidades filantrópicas e clubes de futebol. Ainda neste contexto, cabe mencionar o Simples Nacional, sistema marcado por elevada renúncia previdenciária (ou subsídio, caso a classificação como gasto tributário seja alegadamente inadequada) que responde por cerca de um quarto dos vínculos empregatícios formais do país.

Um exercício simples, que agrega as principais receitas da seguridade social[10] e suas despesas – dispêndios de natureza previdenciária (RGPS, aposentadorias e pensões de servidores públicos e militares), da assistência social (incluindo BPC/Loas e Bolsa Família) e da saúde –, mostra que a relação entre estas grandezas apresenta desequilíbrios crescentes. Enquanto, em 2008, essas receitas representaram 111,8% da despesa, em 2023 essa proporção já havia caído para 73,7% (gráfico 1 e tabela 3).

9. Os segurados especiais possuem um regime especial no âmbito do RGPS, pois, por atuarem na agricultura familiar de subsistência, suas contribuições são obrigatórias apenas quando comercializam sua produção, o que tende a ocorrer muito pouco ou a envolver a sub-rogação do recolhimento para o comprador, dificultando sua inclusão no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS).

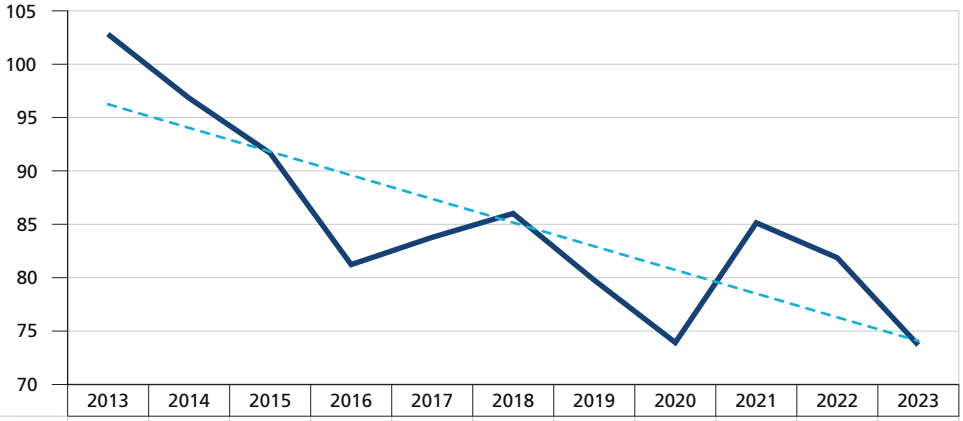
10. Por exemplo, Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL) e receita líquida do RGPS.

Com o envelhecimento populacional, que deve pressionar os gastos com os três componentes da seguridade social (previdência, assistência e saúde), essa insuficiência no custeio tende a se ampliar no futuro. No atual contexto de reforma tributária parece fundamental debater, com profundidade, a questão do financiamento integral da seguridade social nas próximas décadas.

GRÁFICO 1

Relação entre receitas típicas da seguridade social e despesas de natureza previdenciária, assistência social (BPC/Loas e Bolsa Família), abono e seguro-desemprego e saúde – governo federal (2013-2023)

(Em %)



	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Relação receita/despesa	102,8	96,8	91,7	81,2	83,8	86,0	79,8	73,9	85,1	81,9	73,7

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF).
Elaboração dos autores.

TABELA 3

Brasil: receitas tradicionais da seguridade social e despesas de natureza previdenciária, abono/seguro, assistência social (BPC/Loas e Bolsa Família) e saúde (2013-2023)

Ano	Receitas (R$ bilhões nominais) (a)	Despesas (R$ bilhões nominais) (b)	% (a)/(b)
2013	626	609	102,8
2014	654	675	96,8
2015	667	728	91,7
2016	685	843	81,2

(Continua)

(Continuação)

Ano	Receitas (R$ bilhões nominais) (a)	Despesas (R$ bilhões nominais) (b)	% (a)/(b)
2017	749	894	83,8
2018	787	915	86,0
2019	799	1.001	79,8
2020	769	1.040	73,9
2021	927	1.089	85,1
2022	1.051	1.284	81,9
2023	1.119	1.518	73,7

Fonte: STN/MF.
Elaboração dos autores.

3 IMPACTOS DO MEI SOBRE O FINANCIAMENTO DO RGPS NO BRASIL E OUTRAS QUESTÕES

O MEI possui um elevado grau de subsídio atuarial: as contribuições quase simbólicas de 5% sobre o salário mínimo são insuficientes para financiar o custeio de benefícios concedidos e mantidos no futuro, particularmente quando se consideram aposentadorias e pensões por morte. Para além de serem incompatíveis atuarialmente com as aposentadorias programadas, as contribuições podem ser até mesmo insuficientes para a cobertura dos benefícios de risco. O MEI se aproxima de um programa de caráter semi ou não contributivo e, por essa razão, deveria ser focalizado nos mais pobres ou naqueles de renda mais baixa com pequena capacidade contributiva. Contudo, o MEI tem mostrado problemas de focalização e também tem absorvido a migração oriunda de outras categorias de segurados do RGPS (Costanzi e Sidone, 2022; Ipea, Sprev e CMAP, 2022).

Quando ocorre a migração, por exemplo, de um empregado com carteira de trabalho assinada para o MEI, não há ganho do ponto de vista de cobertura previdenciária, mas há fragilização do financiamento do RGPS e, dependendo dos determinantes dessa transição, risco de precarização do mercado de trabalho brasileiro. Se essa migração, qualquer que seja a categoria original do segurado, atingir patamares (ainda mais) elevados, haverá impactos muito negativos sobre o custeio do regime. O desenho do programa deveria ser reavaliado tanto para adequar focalização quanto para diminuir o risco de migração indesejada entre categorias e fortalecer seu papel como mecanismo de redução da informalidade de trabalhadores vulneráveis. Ocorre que tais subsídios, notadamente quando ofertados sob a forma de diferentes planos previdenciários, são de

difícil focalização e, também por isso, possuem potencial para desincentivar a filiação em alternativas atuarialmente mais sustentáveis, gerando inclusive riscos de regressividade no sistema.

Essa questão fica ainda mais relevante tendo em vista a crescente participação do MEI no total de contribuintes do RGPS, bem como o risco de fragilização do já combalido financiamento da previdência rural. Há indícios de que esse incremento não pode ser atribuído somente – nem mesmo principalmente – à formalização previdenciária, pois parece envolver movimento relevante de migração oriunda de outras categorias de segurados do RGPS, inclusive empregados com carteira (Ipea, Sprev e CMAP, 2022). Esse movimento parece gerar limitado ganho de cobertura previdenciária, mas fragiliza fortemente o financiamento. Em 2022, embora o MEI tenha representado 11,2% do total de contribuintes do RGPS, respondeu apenas por aproximadamente 0,9% da arrecadação do RGPS.[11]

Para abordar essas questões, esta seção está organizada da seguinte forma: na subseção 3.1 apresentam-se a participação do MEI no total de contribuintes do RGPS e um breve debate acerca de possíveis implicações para o financiamento do referido regime; na parte 3.2 debatem-se, de forma sucinta, as mudanças no financiamento que ocorreram na reforma de 2019; e, por fim, na seção 3.3 são feitas considerações adicionais sobre a questão do financiamento da previdência e seguridade social no Brasil.

3.1 Evolução do MEI e possíveis implicações para o financiamento do RGPS

Como mostrado por Costanzi e Magalhães (2023), um aspecto marcante do mercado de trabalho brasileiro foi um desempenho não tão favorável da geração de empregos formais desde a recessão em 2015-2016 e em 2020, decorrente da pandemia de covid-19, além de uma forte e expressiva ampliação do quantitativo de MEI. O MEI foi criado no final de 2008 e começou a vigorar efetivamente em 2009 com o suposto objetivo de estimular a formalização de microempreendimentos e a formalização previdenciária dos trabalhadores por conta própria, cuja cobertura previdenciária era muito baixa.

11. De acordo com informações da Receita Federal, a arrecadação do MEI (5% do salário mínimo ou 12% no caso do caminhoneiro) foi, em 2022, de cerca de R$ 4,8 bilhões. A arrecadação líquida do RGPS foi de R$ 535,7 bilhões.

Contudo, em razão de aspectos de seu desenho (alterado no tempo) e das dificuldades na adoção de controles que garantam a aderência aos objetivos originais, a intervenção pode favorecer a substituição do emprego com carteira de trabalho ("pejotização") e a transição tipicamente indesejada oriunda de outras categorias de segurados, que cotizavam anteriormente alíquotas bem menos subsidiadas. A literatura a respeito do MEI tem apontado problemas de má focalização, limitado efeito sobre a formalização previdenciária e baixos níveis de *compliance* dos empreendimentos formalizados. Esses problemas acabam fazendo com que ele gere vários riscos como a precarização do mercado de trabalho, a fragilização do financiamento da previdência social e a ampliação dos desequilíbrios atuariais do RGPS, sem ganhos mais relevantes ou estruturais da cobertura previdenciária ou da proteção social.

Na análise da evolução das pessoas físicas contribuintes do RGPS, pode-se notar um comportamento muito discrepante do MEI em relação ao total de contribuintes do regime, bem como na comparação com as categorias de segurados empregados e segurados contribuintes individuais vinculados ao plano completo para CI (tabela 4). O total de MEIs, com pelo menos uma contribuição no ano, passou de 1,5 milhão, em 2012, para 8,1 milhões, em 2022. O total de inscritos é ainda mais elevado, tendo em vista a predominância de alta inadimplência: no final de dezembro de 2023 havia 15,72 milhões de pessoas inscritas no MEI, segundo dados da Receita Federal.[12]

Esse forte incremento poderia ser positivo caso tivesse sido decorrente de um amplo movimento de redução da informalidade. Contudo, a contribuição para a previdência segue em níveis limitados e não está em patamar estruturalmente diferente daquele prevalecente quando o MEI foi criado, em 2008. Ademais, a evolução do MEI destoa muito da observada para os demais tipos de segurados do RGPS. Tais indícios reforçam o diagnóstico de que parte relevante do quantitativo de MEIs resulta de mera migração interna ao regime. Ansiliero, Costanzi e Fernandes (2020), com base em microdados do CNIS, mostram que, no período 2009-2014, 56% dos MEIs já tinham feito contribuição anterior para a previdência, indicando a possibilidade de migração relevante entre categorias.

O total de contribuintes pessoas físicas do RGPS, por exemplo, considerando pelo menos uma contribuição no ano, cresceu apenas 7,3% entre 2012 e 2022, o que representa um incremento médio anual de apenas 0,7% a.a. Como mencionado, o MEI tem aumentado expressivamente seu peso no total de contribuintes do RGPS: essa

12. Disponível em: http://www22.receita.fazenda.gov.br/inscricaomei/private/pages/relatorios/relatorioMesDia.jsf.

participação cresceu de 2,3%, em 2012, para 11,2%, em 2022. Houve nesse período um crescimento acumulado de 430,2%, ou seja, um incremento médio anual de 18,2% a.a. (tabela 4). Em função dessa discrepância, houve incremento expressivo da participação do MEI no total de contribuintes do RGPS.

Claro que o baixo ritmo de crescimento do total de contribuintes do RGPS mostra que o período não pode ser caracterizado como de expressiva formalização ou redução da informalidade, inclusive porque o desempenho econômico no período não foi tão positivo. Diante dos desafios enfrentados pelo mercado de trabalho brasileiro desde 2015, pode-se argumentar que o MEI pode ter contribuído para evitar deterioração maior da cobertura previdenciária, mas essa hipótese, além de não ter sido testada, tampouco compensa o ônus financeiro e atuarial da intervenção. Ainda assim, a discrepância entre o MEI e os demais segurados é alarmante. Entre 2012 e 2022, o ritmo acumulado de crescimento dos segurados empregados, por exemplo, foi de apenas 1,8%, representando uma média anual de 0,2% a.a. (tabela 4).

Também se nota uma queda expressiva dos contribuintes empregados domésticos e dos planos completos, menos subsidiados, que têm alíquota típica de 20% para contribuintes individuais e facultativos, concomitantemente com o incremento dos planos subsidiados, como MEI, o que fortalece o diagnóstico de um desempenho agregado muito fraco e, além disso, a hipótese de migração interna de planos mais equilibrados atuarialmente e com alíquotas maiores para planos com elevados subsídios atuariais e alíquotas mais baixas ou quase simbólicas, no âmbito do RGPS. Considerando aqueles com pelo menos uma contribuição no ano, o CI com plano completo apresentou queda de 6,1% entre 2012 e 2022. A participação desse plano completo no total de contribuintes individuais, que era 100% até 2006, caiu para 43,8% em 2022. Também se pode notar diminuição da participação dos empregados e incremento da importância relativa dos contribuintes individuais no período de 2012 a 2022, movimento fortemente determinado pelo MEI.

TABELA 4

Brasil: evolução das pessoas físicas contribuintes do RGPS, com pelo menos uma contribuição no ano (2012 e 2022)

Tipo de contribuinte	2012	2022	Participação no total em 2012 (%)	Participação no total em 2022 (%)	Variação acumulada (%)	Variação média anual (%)
1 Total	67.246.003	72.130.936	100,0	100,0	7,3	0,7
2 Empregado (exceto doméstico)	53.912.656	54.874.398	80,2	76,1	1,8	0,2
3 CI	11.910.290	17.766.141	17,7	24,6	49,2	4,1
3.1 CI – plano completo	8.278.311	7.774.057	12,3	10,8	-6,1	-0,6
3.2 CI – plano simplificado	2.108.848	1.917.116	3,1	2,7	-9,1	-0,9
3.3 CI – MEI	1.523.131	8.074.968	2,3	11,2	430,2	18,2
4 Facultativo	1.617.912	1.435.243	2,4	2,0	-11,3	-1,2
4.1 Facultativo plano completo	440.961	284.423	0,7	0,4	-35,5	-4,3
4.2 Facultativo plano simplificado	695.184	714.180	1,0	1,0	2,7	0,3
4.3 Facultativo de baixa renda	481.767	436.640	0,7	0,6	-9,4	-1,0

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) – soma pode ser superior a 100% porque há segurados que podem contribuir em mais de um tipo. Disponível em: www3.dataprev.gov.br/infologo/inicio.htm.
Elaboração dos autores.

Quando se faz a análise levando em consideração o número médio mensal de contribuintes, o resultado é bastante similar. O número médio mensal de contribuintes na condição de MEI aumentou de 1 milhão para 5,8 milhões, entre 2012 e 2022, representando uma alta acumulada de 476,9%, ou seja, um incremento médio de 19,2% a.a. (tabela 5). Tal comportamento segue muito discrepante do apresentado pelo total de contribuintes do RGPS e dos empregados. O número médio mensal de contribuintes aumentou de 50,9 milhões para 57,5 milhões, entre 2012 e 2022, ou seja, alta acumulada de 12,9% (média anual de 1,2% a.a.).

Já o número médio mensal de empregados passou de 40,8 milhões para 43,4 milhões no mesmo período, o que representou um incremento acumulado de apenas 6,5% (média anual de 0,6% a.a.). Como consequência dessa discrepância entre categorias, houve relevante aumento da participação do MEI na média mensal de contribuintes do RGPS, que saltou de 2%, em 2012, para 10,2%, em 2022 (tabela 5).

Por conta desse movimento do MEI também houve aumento da importância relativa dos chamados contribuintes individuais, que passaram de 15,7% para 22% do total de contribuintes do RGPS, entre 2012 e 2022. De forma concomitante, houve queda na participação dos empregados, que caiu de 80,1% para 75,6% do total entre 2012 e 2022.

Mesmo entre os contribuintes individuais houve apenas incremento para o MEI, com ligeira queda para os planos completo e simplificado.

TABELA 5

Brasil: evolução das pessoas físicas contribuintes do RGPS – média mensal de contribuintes (2012 e 2022)

Tipo de contribuinte	2012	2022	Participação no total em 2012 (%)	Participação no total em 2022 (%)	Variação acumulada (%)	Variação média anual (%)
1 Total	50.907.423	57.453.428	100,0	100,0	12,9	1,2
2 Empregado (exceto doméstico)	40.786.998	43.433.045	80,1	75,6	6,5	0,6
3 CI	7.993.655	12.655.007	15,7	22,0	58,3	4,7
3.1 CI – plano completo	5.436.898	5.344.786	10,7	9,3	-1,7	-0,2
3.2 CI – plano simplificado	1.542.915	1.461.760	3,0	2,5	-5,3	-0,5
3.3 CI – MEI	1.013.842	5.848.460	2,0	10,2	476,9	19,2
4 Facultativo	1.149.421	1.097.464	2,3	1,9	-4,5	-0,5
4.1 Facultativo plano completo	329.121	214.591	0,6	0,4	-34,8	-4,2
4.2 Facultativo plano simplificado	504.112	548.509	1,0	1,0	8,8	0,8
4.3 Facultativo de baixa renda	316.189	334.363	0,6	0,6	5,7	0,6

Fonte: AEPS – soma pode ser superior a 100% porque há segurados que podem contribuir em mais de um tipo. Disponível em: www3.dataprev.gov.br/infologo/inicio.htm. Elaboração dos autores.

Esse forte incremento da participação dos MEIs no total de contribuintes do RGPS já produz efeitos na arrecadação do referido regime (tabela 6). Em 2021, por exemplo, a receita decorrente do MEI representou apenas 0,98% da receita líquida do RGPS, embora o quantitativo de microempreendedores tenha representado, respectivamente, 10,6% e 9,3% dos contribuintes com pelo menos uma contribuição no ano e o número médio mensal de contribuintes. Em 2022, embora o MEI tenha representado 10,2% do número médio mensal de contribuintes do RGPS, respondeu por apenas 0,90% da

arrecadação líquida do regime. Em 2023, a arrecadação do MEI respondeu por apenas 0,97% da receita líquida do RGPS.

TABELA 6
Brasil: arrecadação do MEI e do RGPS (2021-2023)

Ano	Arrecadação líquida do RGPS (R$ bilhões) (a)	Arrecadação do MEI (R$ bilhões) (b)	Participação do MEI na arrecadação total do RGPS (%) (b)/(a)
2021	462,2	4,5	0,98
2022	535,7	4,8	0,90
2023	592,7	5,7	0,97

Fonte: Tesouro Nacional, Ministério da Previdência e Receita Federal.
Elaboração dos autores.

Além da necessidade de fomentar estudos acerca dos impactos do MEI no financiamento do RGPS, também é importante avaliar seus efeitos sobre o mercado de trabalho e sobre a proteção trabalhista e previdenciária. O MEI, como pessoa jurídica, não tem a proteção tradicional de direitos trabalhistas dos empregados com carteira de trabalho assinada. A ocorrência de substituição de emprego com carteira pelo MEI (pejotização) não é tão simples de ser avaliada, inclusive porque a mudança pode ocorrer de forma imposta pelo empregador, mas não de maneira explícita. Ademais, a substituição pode ocorrer não exatamente com o mesmo trabalhador, mas para uma mesma vaga com trabalhadores diferentes ou mesmo decorrer do surgimento de novas vagas ocupadas por MEI que, na sua ausência, poderiam ser preenchidas por empregados formais. Portanto, de modo geral, as possibilidades de substituição incluem formas em que ela não é tão explícita. A identificação desse fenômeno ainda é dificultada pela ausência de bases de dados disponíveis que permitam o adequado mapeamento de transições dos trabalhadores, menos ainda de suas motivações.

Portanto, de modo geral, este artigo reforça a necessidade de aperfeiçoamento da política do MEI, que apresentaria os seguintes problemas principais, segundo Costanzi e Sidone (2022).

1) Inadequada focalização, sendo que a contribuição de 5% do salário mínimo é extremamente desequilibrada atuarialmente e, por esta razão, deveria ser focalizada em trabalhadores de baixa renda com limitada capacidade contributiva. Parcela diminuta dos potenciais contribuintes para o MEI, tentativamente identificados na PNAD Contínua Anual, situa-se entre os 50% mais pobres da população, considerando o rendimento domiciliar *per capita*.

A própria Constituição brasileira, no § 12 do art. 201, estabelece que o sistema especial de inclusão previdenciária, com alíquotas diferenciadas, deve ser destinado aos trabalhadores de baixa renda, algo que não vem sendo respeitado no caso do MEI.

2) Risco de substituição/migração, incluindo pejotizacão, e pouco avanço na formalização, visto que a política permite que os beneficiários do MEI não sejam exclusivamente trabalhadores anteriormente informais, possibilitando (até mesmo favorecendo) transições de segurados filiados originalmente a planos mais equilibrados atuarialmente, desestruturando o financiamento do RGPS, sem ganho expressivo em termos de cobertura previdenciária ou proteção social.

3) Ampliação dos desequilíbrios atuariais do RGPS. Segundo os autores, considerando os contribuintes de 2018, a estimativa é de déficit acumulado de R$ 186,8 bilhões, R$ 437,0 bilhões, R$ 728,8 bilhões e R$ 1,07 trilhão, em 20, 30, 40 e 75 anos, respectivamente. A estimativa é que o resultado atuarial estimado para os MEIs totalize um déficit de R$ 435,7 bilhões.

4) Estímulo a subfaturamento, pois o incremento dos impostos com passagem de MEI para microempresa cria um estímulo expressivo para essa prática indevida.

Alguns exercícios simples explicitam o potencial efeito adverso do MEI sobre o financiamento do RGPS. Se a despesa total do RGPS em 2023 (R$ 899 bilhões) tivesse de ser financiada exclusivamente pelo MEI, supondo 5% de contribuição sobre o salário mínimo de R$ 1.320, seriam necessários cerca de 1,1 bilhão de contribuintes como MEI para conseguir o total de recursos necessários. Outro exemplo também extremo, mas ilustrativo, pode ser obtido para os benefícios por incapacidade temporária: supondo a duração média do auxílio-doença (nove meses) e a ausência de capitalização, um MEI utilizaria 180 contribuições mensais, ou seja, quinze anos de contribuição, para financiar o benefício por incapacidade temporária.

4 MUDANÇAS NO FINANCIAMENTO NA REFORMA PREVIDENCIÁRIA DE 2019 E QUESTÕES ADICIONAIS PARA O DEBATE

A reforma previdenciária de 2019 trouxe algumas mudanças relevantes no que diz respeito ao financiamento da previdência social. Houve importante reestruturação das alíquotas de contribuição, tanto para o RGPS quanto para os RPPS, e incrementos dessas alíquotas para a pensão dos militares. O impacto foi positivo na arrecadação

dos RPPS da União e também para os militares, mas havia expectativa de perda de receitas no caso do RGPS, tendo em vista a redução da alíquota para a faixa de renda de até um salário mínimo – de 8% para 7,5%. No caso do RGPS, manteve-se a não incidência de contribuição sobre aposentadorias e pensões por morte.

Com relação à reestruturação das alíquotas de contribuição dos segurados empregados do RGPS, foi inserida no inciso II do art. 195 da CF/1988, de forma explícita, a possibilidade de adoção de alíquotas progressivas, de acordo com o valor do salário de contribuição, incidentes sobre o rendimento do trabalhador e demais segurados da previdência social. Na prática, contudo, já havia a adoção de alíquotas progressivas de 8%, 9% e 11%, mesmo antes de 2019, para os segurados empregado, doméstico e trabalhador avulso. De qualquer forma, parece positiva a explicitação dessa possibilidade na própria Constituição Federal.

Ocorreram, contudo, mudanças na sistemática de contribuição. Antes da reforma de 2019, a alíquota era única, dependendo do valor total do rendimento, e, com a EC nº 103/2019, as alíquotas passaram a incidir por faixa de renda do trabalho. De acordo com o art. 28 dessa emenda, até que a lei altere as alíquotas da contribuição devidas pelo segurado empregado, doméstico e trabalhador avulso, estas serão como segue: i) até um salário mínimo, incide alíquota de 7,5%; ii) acima de um salário mínimo até R$ 2.000,00, incide alíquota de 9%; iii) de R$ 2.000,01 até R$ 3.000,00, incide alíquota de 12%; e iv) de R$ 3.000,01 até o limite do salário de contribuição, incide alíquota de 14%.

Em outras palavras, foi estabelecido, de forma explícita, que as alíquotas devem ser aplicadas de forma progressiva sobre o salário de contribuição do segurado, incidindo cada alíquota sobre a faixa de valores compreendida nos respectivos limites. Obviamente, também, os valores são reajustados, na mesma data e com o mesmo índice do reajuste dos benefícios do RGPS e/ou quando for alterado o salário mínimo. Anteriormente, como citado, prevaleciam alíquotas de 8%, 9% e 11% e, dada a redução na faixa do salário mínimo de 8% para 7,5% e a criação de alíquotas adicionais de 12% e 14%, pode-se falar em uma mudança que parece gerar maior progressividade nas alíquotas dos segurados empregado, doméstico e avulso. Contudo, não ocorreram mudanças nas alíquotas de contribuição dos contribuintes individuais e tampouco da previdência rural.

TABELA 7
Alterações nas alíquotas de contribuição dos segurados empregado, doméstico e avulso no RGPS na reforma de 2019 (EC nº 103/2019)

Alíquotas do RGPS antes da reforma de 2019		Alíquotas do RGPS depois da reforma de 2019	
Faixa de renda ou de salário de contribuição (R$)	Alíquota de contribuição – única sobre toda renda (%)	Faixa de renda (R$)	Alíquota de contribuição – incide dentro de cada faixa de renda (%)
Até 1.751,81	8	Até um salário mínimo	7,5
De 1.751,82 a 2.919,72	9	Acima de um salário mínimo até 2.000,00	9,0
De 2.919,73 a 5.839,45	11	De 2.000,01 a 3.000,00	12,0
-	-	De 3.000,01 até o limite do salário de contribuição	14,0

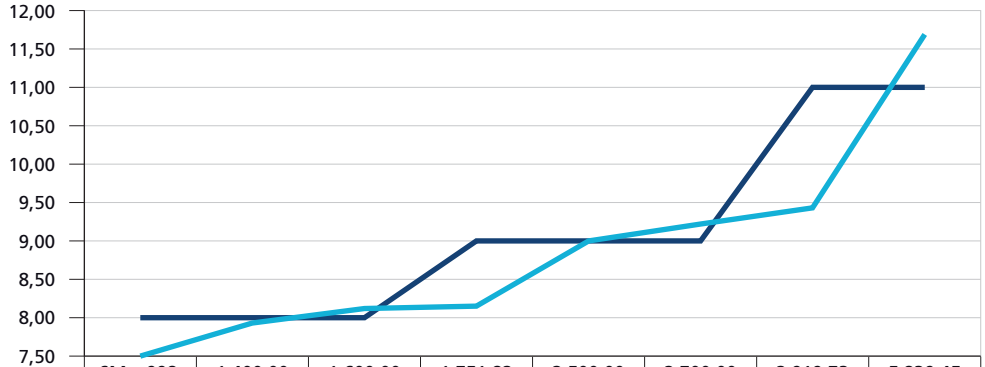
Fonte: Brasil (2019) e Ministério da Previdência Social.
Elaboração dos autores.

A comparação das alíquotas não pode ser direta, tendo em vista que antes da reforma se aplicava uma mesma alíquota sobre toda renda ou todo salário de contribuição, enquanto após a reforma a incidência se dá por faixa de renda. Portanto, para um trabalhador que recebe o equivalente ao teto do RGPS, a alíquota não será de 14%, mas apenas em uma parcela de sua renda, havendo faixas em que incidem as alíquotas de 7,5%, 9% e 12%. Uma comparação entre alíquotas efetivas para diferentes patamares de salário de contribuição indica que para os trabalhadores com menor nível de renda do trabalho houve redução da contribuição efetiva, enquanto para aqueles com maior renda houve um incremento, em que pesem certas descontinuidades na comparação tendo em vista os aumentos bruscos que ocorriam na regra anterior (gráfico 2). Já a nova regra gera um incremento gradual da alíquota efetiva na medida em que aumenta o nível de rendimento do trabalho ou do salário de contribuição, ou seja, pode-se afirmar que houve uma tendência positiva de aumento da progressividade.

Entretanto, do ponto de vista fiscal ou exclusivamente da arrecadação do RGPS, a estimativa é que a medida irá resultar em perda de arrecadação para o referido regime. De acordo com a simulação apresentada pelo próprio governo após a promulgação da EC nº 103/2019, a estimativa é que a alteração iria gerar uma queda na receita de R$ 28,4 bilhões no período de 2020 a 2029, ou seja, em um prazo de dez anos (a preços de 2019). Dado o esperado incremento das despesas, haverá necessidade de fortalecimento do financiamento. Também há necessidade de debate sobre as alíquotas de

contribuição dos CIs, em especial do MEI, mas também de outros planos subsidiados e regimes especiais de contribuição, como a previdência rural.

GRÁFICO 2
Alíquotas efetivas de contribuição antes e depois da reforma de 2019 para segurados empregado, doméstico e avulso
(Em %)



	SM – 998	1.400,00	1.600,00	1.751,82	2.500,00	2.700,00	2.919,73	5.839,45
Antes da reforma de 2019	8,00	8,00	8,00	9,00	9,00	9,00	11,00	11,00
Depois da reforma de 2019	7,50	7,93	8,12	8,15	9,00	9,22	9,43	11,69

Elaboração dos autores.
Obs.: SM – salário mínimo.

A reforma previdenciária de 2019 também introduziu restrições à criação de novas substituições da contribuição sobre a folha de salários por outras bases, como o faturamento. Ademais, instituiu-se a possibilidade de utilização de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para o custeio do RGPS. Houve alteração do art. 239 da CF/1988, estabelecendo que, além do financiamento do seguro-desemprego e abono salarial, também seria possível financiar outras ações da previdência social. Se, por um lado, essa alteração pôde representar uma diminuição da disponibilidade de recursos para o FAT, por outro, também houve a redução do percentual mínimo de transferência de recursos da arrecadação do Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de 40% para 28%.

Ressalte-se que desde a promulgação da CF/1988 existe a previsão de que "o financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei" (Brasil, 1988). Apesar dessa previsão, até o presente momento, mais de 35 anos depois de sua introdução, o referido dispositivo constitucional nunca foi regulamentado.

QUADRO 2

Alteração no art. 239 da Constituição na reforma de 2019

Regra anterior à reforma	Regra depois da reforma EC nº 103/2019
Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo. § 1º *Dos recursos mencionados no "caput" deste artigo, pelo menos quarenta por cento serão destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor. ..... § 4º O financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei.	Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego, *outras ações da previdência social* e o abono de que trata o § 3º deste artigo. § 1º *Dos recursos mencionados no caput, no mínimo 28% (vinte e oito por cento) serão destinados para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*, com critérios de remuneração que preservem o seu valor. ..... § 4º O financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei.

Fonte: Brasil (1988, grifo nosso; 2019).
Elaboração dos autores.

Por fim, no âmbito dos RPPS também houve alteração das alíquotas de contribuição. O art. 11 da EC nº 103/2019 estabeleceu que a contribuição para RPPS do servidor público ativo de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, deve ser como segue: i) até um salário mínimo, incide alíquota de contribuição de 7,5%; ii) acima de um salário mínimo até R$ 2.000,00, incide alíquota de contribuição de 9%; iii) de R$ 2.000,01 até R$ 3.000,00, incide alíquota de contribuição de 12%; iv) de R$ 3.000,01 até R$ 5.839,45, incide alíquota de contribuição de 14%; v) de R$ 5.839,46 até R$ 10.000,00, incide alíquota de contribuição de 14%; vi) de R$ 10.000,01 até R$ 20.000,00, incide alíquota de contribuição de 16,5%; vii) de R$ 20.000,01 até R$ 39.000,00, incide alíquota de contribuição de 19%; e viii) acima de R$ 39.000,00, incide alíquota de 22%.

De forma similar ao RGPS, as alíquotas de contribuição são aplicadas de forma progressiva sobre a base de contribuição do servidor ativo, de modo que cada alíquota

incide sobre cada faixa de renda. Analogamente, as faixas de renda são reajustadas na mesma data e com o mesmo índice do reajuste dos benefícios do RGPS, ressalvados aqueles vinculados ao salário mínimo. A EC nº 103/2019 também manteve a contribuição dos aposentados e pensionistas, estabelecida pela EC nº 41/2003. Portanto, a alíquota de contribuição dos inativos incide sobre o valor da parcela dos proventos de benefícios permanentes que supere o teto do RGPS.

Antes da reforma de 2019, a contribuição dos servidores públicos ativos de qualquer dos Poderes da União era de 11%. Como, até o teto do RGPS, foram aplicadas as novas alíquotas do RGPS, nesta parcela de renda poderia haver perda de arrecadação. Contudo, para faixas de rendimento superiores ao teto do RGPS foram estabelecidas alíquotas marginais de 16,5%, 19% e 22% e, dada a distribuição dos salários, em geral mais elevados para os servidores civis da União, a expectativa era que essas mudanças gerariam um incremento estimado de R$ 25,7 bilhões nas receitas no período de 2020 a 2029 (em bilhões de reais de 2019). Cabe esclarecer que, embora exista até mesmo uma faixa de renda com alíquota marginal de 22%, a alíquota efetiva é menor. No caso de um rendimento do trabalho de R$ 39 mil, por exemplo, embora nesta faixa de renda haja incidência de uma alíquota de 19%, a alíquota efetiva é inferior e estimada em 16,8%, tendo em vista a incidência de taxas menores para as faixas de renda anteriores.

4.1 Questões adicionais para o debate

Para além dos aspectos já discutidos, há outros desafios a serem enfrentados a fim de garantir a sustentabilidade do financiamento do RGPS e da seguridade social. Como foi mostrado anteriormente, há uma crescente insuficiência de recursos oriundos das receitas tradicionais do RGPS e da seguridade social para fazer frente às necessidades de custeio integral dessas políticas fundamentais para a proteção social no Brasil. Também foi mostrado que as mudanças relacionadas ao financiamento do RGPS na reforma de 2019 são insuficientes para resolver as fragilidades expostas. Esse quadro precisa ser levado em conta no atual contexto de reforma tributária.

Há outras considerações adicionais e questões que também devem ser objeto de atenção e debate, embora não sejam abordadas de forma profunda e detalhada neste estudo. Um primeiro ponto é a questão das transformações que estão ocorrendo no mercado de trabalho e suas implicações para o financiamento da previdência social. Há uma tendência global, também observada no Brasil, de incremento dos chamados trabalhadores de plataformas digitais, o que, em geral, tem sido tratado como sinônimo

de expansão de formas precárias de trabalho, mesmo que mais flexíveis e oferecendo alternativas de geração e/ou complementação de renda em um contexto de limitado dinamismo econômico e reflexos negativos no mercado de trabalho.

Tipicamente, ainda que não exclusivamente, esses novos arranjos de trabalho absorvem trabalhadores com dificuldades de inserção no mercado formal, mas resultam frequentemente em ocupações com baixo nível de contribuição previdenciária e elevada informalidade trabalhista. Trata-se de um quadro no qual um segmento formal da economia, envolvendo normalmente grandes empresas e/ou unidades produtivas com alto faturamento, executa suas atividades, em sua cadeia produtiva, praticamente à margem de responsabilidades trabalhistas e previdenciárias. De certa forma, trata-se de introduzir elementos de desproteção previdenciária e trabalhista em um segmento formal da economia. Ressalte-se ainda uma tendência natural ao pagamento de baixos salários, tendo em vista que há poucas empresas controlando mercados em que há elevada oferta de trabalho.

Estudos no Brasil têm mostrado esse baixo nível de contribuição previdenciária entre os trabalhadores de plataformas digitais (Costanzi e Santos, 2023; IBGE, 2023). Conforme publicação do IBGE (2023), apenas 35,7% dos trabalhadores de plataformas digitais contribuíam para previdência social, abaixo da média de seis em cada dez trabalhadores com contribuição no país. No quarto trimestre de 2022, a população ocupada de 14 anos ou mais de idade, exclusive os empregados no setor público e militares, foi estimada em 87,2 milhões de pessoas, dos quais 2,1 milhões realizavam seu trabalho principal por meio de plataformas digitais de trabalho (1,5 milhão atuando em aplicativos de serviços) ou obtinham clientes e efetuavam vendas por meio de plataformas de comércio eletrônico (628 mil pessoas).

Ressalte-se, por fim, o já destacado incremento da importância relativa dos CIs no âmbito do RGPS, em detrimento dos empregados com carteira e domésticos. Foge ao escopo deste estudo o aprofundamento nessa questão específica, mas trata-se de mais um indicativo de que essas transformações no mundo do trabalho – se estruturais e não conjunturais – podem agravar os já elevados desafios para o financiamento da previdência social, notadamente pelo alto risco potencial do MEI ao equilíbrio financeiro e atuarial do RGPS. Há necessidade de debate sobre o tema e suas implicações para o financiamento da proteção social no Brasil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou, em primeiro lugar, estimar as alíquotas necessárias ao financiamento da previdência social, tanto pela ótica do custeio corrente e integral da despesa do RGPS quanto do ponto de vista do equilíbrio atuarial, ou seja, as alíquotas que permitiriam equilibrar os valores presentes do fluxo de contribuições e do fluxo esperado de pagamentos de benefícios. Em que pesem as diferenças entre as estimativas apresentadas, que variam conforme a metodologia e os parâmetros utilizados, há relativa convergência com a literatura especializada, no sentido de que o custeio da previdência no Brasil exige alíquotas de contribuição elevadas, tanto do ponto de vista do custeio corrente da despesa quanto pela ótica intertemporal ou atuarial.

Pela ótica do custeio financeiro corrente (fluxo de caixa), com base em dados de registros administrativos do RGPS e nas massas de remuneração dos segurados e de despesa total com o pagamento de benefícios do regime, a alíquota média necessária ao custeio integral variou de 30,6% a 41,5%, entre 2009 e 2022, com média simples no período de 35,7%. Análise análoga, elaborada em dois cenários a partir dos microdados da PNAD Contínua Anual de 2022 (quinta visita), resultou também em alíquotas elevadas. Obviamente, em qualquer dos dois cenários, seriam ainda mais elevadas se fosse incorporado à despesa o gasto com as aposentadorias não contributivas (BPC/Loas).

No primeiro cenário básico, que considera a massa de aposentadorias e pensões por morte pagas e a massa de rendimentos habituais do trabalho dos ocupados que contribuem para a previdência social, a alíquota necessária para o custeio integral foi estimada em 30,4%. No segundo cenário, no qual se considera a mesma massa de benefícios, mas utiliza-se a massa de rendimentos habituais do trabalho de todos os trabalhadores ocupados, tanto os que contribuem quanto aqueles que não contribuem para a previdência social, a alíquota necessária para o custeio integral cairia um pouco, para 24,2%. Ou seja, mesmo com a inclusão integral do setor informal, hipótese pouco realista, as alíquotas necessárias ainda seriam elevadas.

A análise intertemporal, que busca equilibrar os fluxos esperados, a valor presente, das contribuições e das despesas esperadas com o pagamento de benefícios, também resulta em alíquotas elevadas, em que pese uma variabilidade dependente do tempo de contribuição, da taxa de juros utilizada e das hipóteses sobre a expectativa de vida e sobre a idade de aposentadoria e entrada no mercado de trabalho. Com uma densidade contributiva de 100%, hipotética e improvável, e juros de 3% a.a., as estimativas variam de 16% a 26%; quando se trabalha com uma densidade contributiva de 50%, mais

plausível, as alíquotas variam de 32% a 53%. Dado que uma densidade contributiva de 100% é pouco comum, em especial no RGPS, o resultado mais provável se aproximaria mais da última simulação.

Discutiu-se também a crescente insuficiência das tradicionais fontes de custeio do RGPS e da seguridade social. Em 2000, a receita do RGPS cobriu 84,7% da despesa total;[13] em 2023, a arrecadação do referido regime foi suficiente para custear apenas 65,9% do dispêndio.[14] A receita do RGPS em 2023 está estimada em 5,5% do PIB, mesmo patamar observado em 2009, enquanto a despesa cresceu de 6,7% (2009) para 8,3% do PIB (2023). Indo além do RGPS, um exercício simples, que agrega as principais receitas e despesas da seguridade social, revela que a arrecadação do sistema é cada vez mais insuficiente para o seu custeio. Enquanto, em 2008, as receitas da seguridade social representaram 111,8% da despesa total, em 2023, essa proporção já havia caído para 73,7%.

Tópico específico abordou ainda a evolução do MEI e as implicações de sua expansão para o financiamento do RGPS. A expansão do quantitativo de segurados filiados na condição de MEIs traz riscos ao equilíbrio financeiro e atuarial do RGPS por seu nível de subsídios aproximá-lo de um mecanismo de proteção não contributiva e por seu desenho incentivar a transição originada de outras categorias de segurados, com capacidade contributiva para cotizar com base em alíquotas previdenciárias superiores à alíquota simbólica atribuída ao MEI (5% do salário mínimo vigente). Daí resultam dois outros problemas associados à intervenção, a saber: a alegada má focalização, que permite a concentração de filiados situados nos estratos médio-superiores da distribuição de renda brasileira; e seu efeito aparentemente limitado sobre a cobertura previdenciária. Isso apesar de uma expansão muito forte do MEI e de sua participação no total de contribuintes do RGPS.

O total de MEIs com pelo menos uma contribuição no ano passou de 1,5 milhão, em 2012, para 8,1 milhões, em 2022, o que implica um crescimento acumulado de 430,2% (incremento médio de 18,2% a.a.). Os resultados são bastante similares quando se considera o número médio mensal de contribuintes no ano e, para qualquer metodologia dos indicadores considerados, esse comportamento é extremamente discrepante do observado para os demais tipos de segurados. O total de contribuintes pessoa física

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

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

do RGPS, por exemplo, ainda considerando ao menos uma contribuição no ano, cresceu apenas 7,3%, entre 2012 e 2022, o que representa um incremento médio de apenas 0,7% a.a. A discrepância entre MEI e os empregados formais é ainda mais alarmante: o crescimento acumulado no quantitativo de segurados empregados, no mesmo período, foi de apenas 1,8% (0,2% a.a.). Como resultado destes movimentos, a participação do MEI no total de contribuintes passou de 2,3% para 11,2%, entre 2012 e 2022, e, apesar desse patamar do total de contribuintes, seu peso na receita chega apenas a cerca de 1% da arrecadação líquida do RGPS (2022).

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

REFERÊNCIAS

AFONSO, Luís Eduardo. Progressividade e aspectos distributivos na previdência social: uma análise com o emprego dos microdados dos registros administrativos do RGPS. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 70, n. 1, p. 3-30, jan.-mar. 2016.

ANSILIERO, Graziela; COSTANZI, Rogério Nagamine; FERNANDES, Alexandre Zioli. **Análise descritiva das políticas públicas de inclusão previdenciária dos trabalhadores autônomos**: o plano simplificado de previdência social e o microempreendedor individual. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2546). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9853/1/td_2546.pdf.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

_____. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. **Diário Oficial da União**, 2019. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

CALLIGARO, Florencia; CETRÁNGOLO, Oscar. **El financiamiento de la protección social universal**: la relevancia y el impacto de las cotizaciones a la seguridad social sobre el mercado laboral. Manchester: WIEGO, 2023. (Documento de Trabajo WIEGO, n. 47).

CICHON, Michael *et al*. **Financing social protection**: quantitative methods in social protection series. Geneva: International Labour Office/International Social Security Association, 2004.

CICHON, Michael *et al*. **Financiación de la protección social**. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, edición española, 2006.

COSTANZI, Rogério Nagamine. Os desequilíbrios financeiros do microempreendedor individual (MEI). **Carta de Conjuntura**, Rio de Janeiro: Ipea, n. 38, 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8327/1/cc_38_nt_desequilibrio_financeiro_MEI.pdf.

COSTANZI, Rogério Nagamine; ANSILIERO, Graziela. **Análise da focalização do microempreendedor individual (MEI)**: notas preliminares a partir do Suplemento Especial da PNAD 2014. Brasília: Ipea, 2017. (Nota Técnica, n. 37). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/20170321_nt37_focalizacao-mei.pdf.

_____. **Estimativas para o custeio da previdência social no Brasil**: notas sobre o nível adequado das alíquotas contributivas do RGPS. São Paulo: Fipe, n. 506, nov. 2022. Disponível em: https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif506.pdf.

_____. **Evolução e projeção de longo prazo de contribuintes e beneficiários e implicações para o financiamento da previdência social**. Rio de Janeiro: Ipea, 2024. (Texto para Discussão, n. 2988).

COSTANZI, Rogério Nagamine; MAGALHÃES, Mário. **A evolução do microempreendedor individual (MEI) e os impactos no financiamento da previdência social e no mercado formal de trabalho**. São Paulo: Fipe, mar. 2023. Disponível em: https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif510-15-24.pdf.

_____. **Considerações sobre o financiamento da previdência social**. Brasília: Ipea, 2024. (Texto para Discussão, n. 2981).

COSTANZI, Rogério Nagamine; SANTOS, Carolina Fernandes. **A proteção social dos trabalhadores de plataformas digitais**. São Paulo: Fipe, n. 509, fev. 2023. Disponível em: https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif509.pdf.

COSTANZI, Rogério Nagamine; SIDONE, Otávio. Avaliação da política previdenciária: o caso do microempreendedor individual (MEI). *In*: MENDES, Marcos (Org.). **Para não esquecer**: políticas públicas que empobrecem o Brasil. Rio de Janeiro: Autografia, 2022. p. 319-343.

FERNANDES, Reynaldo; NARITA, Renata. **Contribuição ao INSS**: equilíbrio financeiro e imposto sobre o trabalho. Brasília: Esaf, 2003. (Texto para Discussão, n. 3).

GARCIA, Felipe; SACHSIDA, Adolfo; CARVALHO, Alexandre Ywata de. **Impacto da desoneração da folha de pagamentos sobre o emprego**: novas evidências. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2357).

GIAMBIAGI, Fabio; AFONSO, Luís Eduardo. Cálculo da alíquota de contribuição previdenciária atuarialmente equilibrada: uma aplicação ao caso brasileiro. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36., 2008, Salvador, Bahia. **Anais**... Salvador: Anpec, 2008.

HECKSHER, Marcos. Os setores que mais (des)empregam no Brasil. **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior. Brasília: Ipea, n. 73, p. 13-18, ago. 2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeções da população**: Brasil e Unidades da Federação – revisão 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. (Relatórios Metodológicos, v. 40).

_____. **Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua** – PNAD Contínua 2012-2021. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

_____. **Teletrabalho e trabalho por meio de plataformas digitais 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; SPREV – SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA; CMAP – CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Relatório de avaliação**: microempreendedor individual (MEI) – ciclo 2021. Brasília: Ipea/SPREV/CMAP, 2022, Mimeografado.

OLIVEIRA, Francisco Eduardo B.; BELTRÃO, Kaizô I.; MANIERO, Leandro Vicente F. **Alíquotas equânimes para um sistema de seguridade social**. Rio de Janeiro: Ipea, 1997. (Texto para Discussão, n. 524).

SILVA, Arthur Simão P. **O déficit da previdência social no Brasil**: simulações de reforma com um modelo de equilíbrio geral computável dinâmico. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

VIGNA, Bruno Zanotto. A previdência social brasileira após a transição demográfica: simulações de propostas de reforma. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 34., 2006, Salvador, Bahia. **Anais**... Salvador: Anpec, 2006.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Supervisão
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão
Bruna Neves de Souza da Cruz
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Crislayne Andrade de Araújo
Elaine Oliveira Couto
Luciana Bastos Dias
Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos
Vivian Barros Volotão Santos
Deborah Baldino Marte (estagiária)
Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Camila Guimarães Simas
Leonardo Simão Lago Alvite
Mayara Barros da Mota

Capa
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico
Aline Cristine Torres da Silva Martins

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

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

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 DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO