

# Reforma Tributária e o Financiamento da Previdência Social

ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI (\*)

## 1 Introdução

A proteção garantida pela Previdência Social consiste, no Brasil, assim como em muitos países, na maior política de transferência de renda do país, quando se considera o volume de recursos alocado para o pagamento dos benefícios. Considerando, em 2022, os beneficiários e os contribuintes para previdência, chega-se a uma estimativa de 91,3 milhões de pessoas diretamente vinculadas à previdência.<sup>1</sup> Entre as diversas funções da Previdência Social podem ser citadas a suavização do consumo ao longo do ciclo de vida, seguro contra riscos sociais e a garantia de seguridade para pessoas ou famílias que perderam a capacidade de gerar renda para o próprio sustento devido a incapacidade temporária ou permanente para o trabalho por questões como idade avançada, doença ou acidente do trabalho. Há outros objetivos que também devem ser considerados, como por exemplo, combate à pobreza, em especial na população idosa, redistribuição de renda e impactos macroeconômicos sobre política fiscal, poupança, investimento e crescimento econômico. A Previdência Social, pela sua magnitude, acaba sendo muito importante tanto para a política

social como para a macroeconômica e fiscal. Pode ser entendida, de forma simplificada, como uma poupança coletiva que garante seguridade de renda aos membros de uma sociedade.

A organização da previdência ao redor do mundo tende a diferir em relação a dois aspectos principais: a) forma de financiar essa “poupança”, se por meio de capitalização ou *funding* prévio, por meio de contribuições sobre a renda corrente (repartição ou *pay-as-you-go*) ou um misto desses dois extremos: b) forma de relação entre as contribuições e os benefícios, podendo ser de benefício ou contribuição definida. O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é de repartição com benefício definido, bastante comum no cenário internacional. Os sistemas de contas nocionais são regimes de repartição, mas de contribuição definida.

Uma das principais implicações de um sistema repartição é que se relaxa a restrição de que os benefícios recebidos por qualquer geração devem ser compensados exclusivamente por suas próprias contribuições. Por essa razão, em especial, em esquemas do tipo *pay-as-you-go* (PAYG, doravan-

te), a previdência corresponde em contrato social entre diferentes gerações, de tal sorte que é fundamental uma visão de médio e longo prazo e de equidade intergeracional na condução dessa política.

No atual contexto de debates da reforma tributária é fundamental aprofundar os debates sobre o financiamento da previdência social, tendo em vista a sua importância na despesa total. Em 2020, o gasto com previdência, considerando RGPS, regimes de previdência dos servidores públicos da União, estados e municípios e militares, atingiu o patamar de 14% do PIB. Se forem considerados também os benefícios assistenciais como o BPC/LOAS, o patamar sobe para 14,8% do PIB. Considerando os dados das estatísticas de finanças públicas do IBGE, que agrega operações do governo geral (central, estaduais e municipais) em 2021, o gasto com benefícios previdenciários e assistenciais chegou ao patamar de R\$ 1,468 trilhão (16,5% do PIB). Dadas essas cifras, qualquer que seja a base de incidência para o financiamento, as alíquotas terão que ser elevadas e assim suficientes para garantir o custeio integral.

Também há o problema de vários tratamentos diferenciados, como o MEI e a previdência rural, que geram a necessidade de uma alíquota “geral” de contribuição mais elevada para os demais setores ou contribuintes. De qualquer forma, o ponto fundamental é que há necessidade de estimar a projeção futura da despesa, definir as bases mais eficientes para incidência e, a partir dessas estimativas, definir as alíquotas de contribuição, que também podem e/ou devem ser fixadas levando em conta cálculos atuariais e a equidade intergeracional. Dadas essas importantes questões, o presente artigo está organizado da seguinte forma:

- a) na segunda seção são debatidos aspectos mais genéricos do financiamento da previdência social;
- b) na terceira seção é feita uma análise da carga setorial no Brasil;
- c) na quarta parte serão feitas as considerações finais.

## 2 Aspectos Gerais do Financiamento da Previdência Social

Após uma indesejada inflexão de curto prazo decorrente da pandemia de covid, com a superação graças, entre outros fatores, ao avanço da vacinação, deve haver retorno da tendência estrutural de longo prazo de rápido e intenso envelhecimento populacional, em especial no Brasil e na região da

América Latina e Caribe nas próximas décadas. Esse processo de rápido e intenso envelhecimento populacional pressiona os gastos da Seguridade Social como um todo, não apenas da previdência, mas também de saúde e assistência social, especialmente do BPC/LOAS. Essa pressão tende a ocorrer em um contexto de piora nas razões de dependência de idosos e previdenciária. Há uma esperada piora da relação entre potenciais contribuintes e beneficiários da previdência, que já vem ocorrendo. A projeção é que a população como um todo e a força de trabalho se reduzam em termos absolutos nas próximas décadas, enquanto o número de beneficiários deve crescer de forma contínua.

A projeção demográfica para o Brasil, das Nações Unidas, aponta que a população de 65 anos ou mais, que em 2023 estaria no patamar de 22 milhões, crescerá para 62 milhões no ano de 2100, ou seja, vai praticamente triplicar. A participação desse grupo etário na população total passaria de 10,2% para 33,5% entre 2023 e 2100 (vide Gráfico 1).

Por outro lado, a população de 20 a 64 anos, que engloba a maior parte dos potenciais contribuintes, atualmente no patamar em torno de 135 milhões de pessoas, deve cair para 90,8 milhões em 2100 (queda de cerca de 33% entre 2023 e 2100). A queda desse grupo etário, em termos absolutos, deve começar no final da década de 2030. A redução

da participação na população total já deve ocorrer na atual década de 2020 (vide Gráfico 1). Essa tendência demográfica tende a gerar piora significativa na razão de dependência de idosos e previdenciária. A título de exemplo, atualmente em 2023, a estimativa é que há cerca de 6 potenciais contribuintes de 20 a 64 anos para cada potencial beneficiário de 65 anos ou mais. Em 2100, essa relação deve cair para 1,5 potencial contribuinte para cada idoso de 65 anos ou mais de idade.

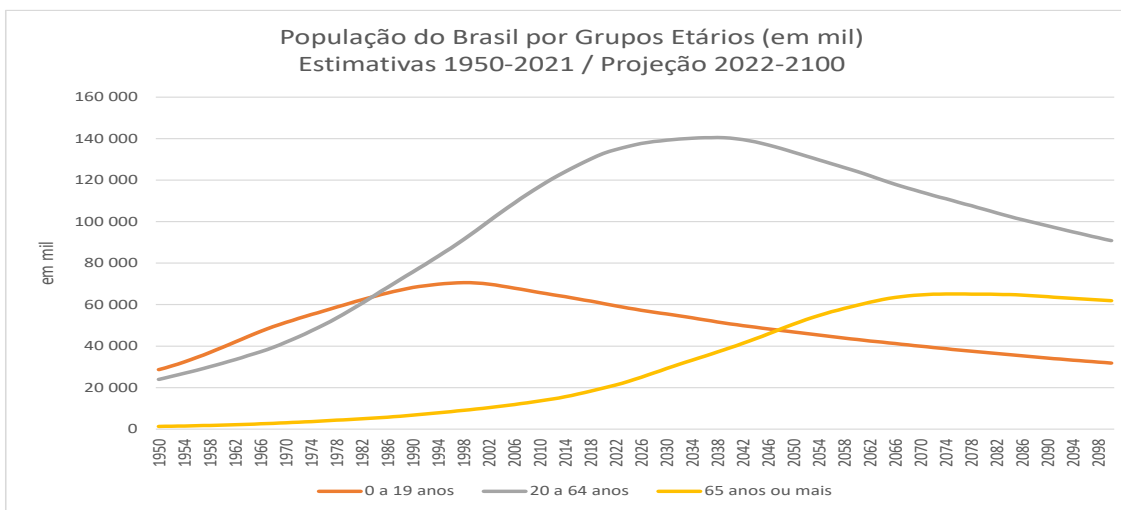
Cabe destacar, entretanto, que a relação efetiva entre contribuintes e beneficiários é muito menor que esse potencial, devido a diversos motivos: inatividade, desalento, desemprego, informalidade e também porque muitos recebem benefícios antes da idade de 65 anos por conta das prestações por incapacidade temporária ou permanente para o trabalho, bem como de aposentadorias especiais para determinados grupos com idades bem inferiores aos 65 anos. No âmbito do RGPS, por exemplo, há aposentadorias especiais por exposição a agentes nocivos, professores, pessoas com deficiência e também para trabalhadores rurais, cuja idade de aposentadoria continuou em 55 anos para mulheres e 60 anos para homens (não houve alteração na reforma de 2019).

A título de exemplo, no período de 2017 a 2020, considerados todos os regimes previdenciários (RGPS,

RPPS da União, Estados e Municípios, Sistema de Proteção Social dos Militares), prevaleceu uma relação que variou entre 1,8 a 1,7 contribuintes por beneficiário, com média de 1,76 para o referido período. Considerada a PNAD Contínua Anual de 2022, a estimativa é que havia 61,9 milhões de contribuintes para a previdência e 31,4 milhões de beneficiários de aposentadoria, pensão por morte ou BPC/LOAS, resultando em 1,97 contribuinte por beneficiário. Portanto,

atualmente o Brasil já apresenta relação inferior a 2 contribuintes por beneficiário. Essa relação era de 7,9 e 4,5 contribuintes por beneficiário no âmbito do RGPS, respectivamente, nas décadas de 1950 e 1970. Dadas as tendências demográficas, essa relação tende a piorar nas próximas décadas, podendo alcançar, *ceteris paribus*, a relação de 1 contribuinte para cada beneficiário na década de 2050.

Gráfico 1 – Estimativa e Projeção da População do Brasil Segundo Grupos Etários - 1950 a 2100



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da Divisão da População da ONU.

Dada a pressão que deverá ocorrer sobre todo o Sistema de Seguridade Social nas próximas décadas, há necessidade de um planejamento adequado das políticas públicas a médio e longo prazo. Nesta seara, parece fundamental, no âmbito da atual agenda de reforma tributária, debater de forma profunda o financiamento da Seguridade Social tendo em vista a tendência de médio e longo prazo de incremento das despesas. Infelizmente, contudo, há várias medidas que têm fragilizado o financiamento da previdência social de forma estrutural, como no caso do RGPS, por conta da forte expansão do MicroEmpreendedor Individual (MEI). O MEI gera o risco de substituição/migração ou de mascarar a relação de emprego, em prejuízo do objetivo de promover formalização. Esse processo gera precariza-

ção do mercado de trabalho, tendo em vista que o MEI é uma pessoa jurídica sem proteção trabalhista, como também fragiliza o financiamento da previdência. Em 2021, o MEI chegou ao patamar de cerca de 10% dos contribuintes do RGPS, mas respondeu apenas por 1% da receita do referido regime. Também estimula o subfaturamento (COSTANZI; SIDONE, 2022; COSTANZI; MAGALHÃES, 2023).

Mas outro aspecto importante em relação ao MEI é mostrar que falta profundidade e visão de longo prazo nos debates sobre o financiamento da previdência social no Brasil. O debate sobre as alíquotas de contribuição vem ocorrendo sem considerar, de forma adequada, o tamanho da despesa a ser financiada, bem

como sua evolução futura. Também não considera, da forma adequada, qualquer forma de cálculo atuarial ou critério mais rígido de focalização, bem como parece estar calcada em visões muito superficiais a respeito da informalidade, deixando de se guiar por critérios ou perguntas básicas a respeito do financiamento, como por exemplo:

- a) Qual a magnitude atual e a evolução futura esperada dessa despesa obrigatória a ser financiada?;
- b) Quem paga? Com que renda? Quais as bases de incidência? Com que montantes de contribuições ou impostos? Quais as alíquotas de contribuição necessárias para garantir o custeio de forma integral agora e no futuro? Quais alíquotas necessárias para garantir o equilíbrio atuarial entre fluxo de contribuições e valor esperado de benefícios ao longo do tempo?

No contexto dessas questões básicas parece fundamental alterar o atual quadro que tem prevalecido de discussões sem a devida profundidade a respeito da definição das alíquotas de contribuição, sem consideração em relação à magnitude da despesa obrigatória a ser custeada e sua evolução futura. Essa linha de ação parece estar mais voltada aos interesses de curto prazo de ganhos políticos decorrentes da diminuição de alíquotas de contribuição previdenciárias. A título de exemplo, recentemente,

o Senado aprovou o PL 334/23, agora sob análise da Câmara, que reduz de 20% para 8% a contribuição previdenciária de municípios com menos de 156 mil habitantes, que engloba, de acordo com os primeiros resultados do Censo 2022, cerca de 96,5% das cidades brasileiras.<sup>2</sup> Uma estimativa das alíquotas necessárias ao custeio corrente atual do RGPS pode ser obtida no estudo de Costanzi e Ansiliero (2022).

De forma genérica, costuma-se argumentar pelos impactos positivos em termos de geração de empregos formais ou redução da informalidade, mas quase sempre esse debate não é feito com a devida profundidade do ponto de vista técnico e/ou com base em visões muito superficiais da informalidade no mercado de trabalho. A informalidade é um fenômeno complexo, derivado de uma conjunção de fatores, que incluem, inclusive, a qualificação da mão de obra e muitos outros, mas certamente não é um resultado único e exclusivo do nível das alíquotas de contribuição previdenciária ou dos encargos sobre a folha (COSTANZI; SANTOS, 2021).

Embora exista polêmica na literatura a respeito desse tema, o ajuste de uma alíquota de contribuição previdenciária pode ocorrer na forma de menores salários líquidos para os trabalhadores e não necessariamente, de forma integral, em menor nível de emprego formal. Deveria ser óbvio que os emprega-

dores/empresas sabem quais são os encargos decorrentes das contratações de empregados formais e, certamente, levam tal conhecimento na determinação dos salários de contratação. Teoricamente, o resultado efetivo irá depender de vários fatores, dentre eles, as elasticidades de oferta e demanda. Fundamental é entender que o ajuste passa também pelo nível dos salários líquidos e não irá ocorrer de forma exclusiva pelo patamar de empregos formais (GRUBER, 1997; FERNANDES; MENEZES, 2002; ARBACHE, 2003; ANSILIERO *et al.* 2008; VELOSO, 2020).<sup>3</sup> Ademais, a despesa obrigatória precisa ser financiada e sua definição deve ser um exercício dos custos e benefícios das diferentes alternativas.

Enfim, qualquer debate sobre a desoneração ou substituição de base de financiamento precisa ser feito com muito cuidado e profundidade técnica para que a desoneração tenha o efeito desejado de estimular contratações formais e um impacto fiscal que não coloque em risco a situação das contas públicas. Há avaliações negativas sobre o impacto da atual política de desoneração da folha iniciada em 2011.<sup>4</sup>

Também não deveria se perder de vista que a vinculação do financiamento da previdência com a folha de salários não é uma coincidência; pelo contrário, é um resultado quase natural do fato de que os valores dos benefícios que serão pagos no futuro, em regra geral,



são calculados a partir dos salários dos trabalhadores. Nesse sentido, a contribuição previdenciária sobre a folha também é decorrente da conexão entre salários e benefícios. Outras bases, como o faturamento, geram o risco de perder essa vinculação fundamental entre a base de incidência e os benefícios.

No cenário internacional, inclusive, o que predomina é justamente o financiamento pela folha de salários. Considerando 44 países da Europa, todos tinham financiamento das políticas previdenciárias como aposentadoria, pensão, benefícios por incapacidade (doença e invalidez), maternidade e desemprego baseado, principalmente, em contribuições sobre a folha de salários. A alíquota média, calculada sem ponderação, resultou em uma média de 28,96% no ano de 2018.<sup>5</sup> Apenas 7 países tinham alíquotas de contribuição inferiores ao patamar de 20%, mas, em geral, eram países menores: Chipre, Guernsey, Islândia, Irlanda, Jersey, Luxemburgo e Suíça. Há vários países com alíquota acima dos 30%, como por exemplo, Alemanha, Itália, Holanda, Portugal, França e Espanha. Portanto, uma média ponderada pela população ou pela força de trabalho deve ser ainda maior que este patamar em torno de 29%. Em muitos países, devido ao incremento da despesa, houve aumento das alíquotas de contribuição. De acordo com FIAP (2023), de 1995 a junho de 2023, 82 países aumentaram suas taxas de contribuição em

seus programas públicos de repartição de previdência.

### 3 Análise do Financiamento do Ponto de Vista Setorial

Um aspecto importante em relação ao financiamento da previdência social no Brasil é uma relativa ampla gama de tratamentos diferenciados, tanto do lado do custeio quanto do lado dos benefícios. Esses tratamentos diferenciados tendem a gerar alíquotas mais elevadas de contribuição para os setores não beneficiados. A análise do peso relativo das contribuições previdenciárias oficiais e do FGTS por setor de atividade econômica, elaborado a partir da tabela de recursos e usos das Contas Nacionais do IBGE, dá uma dimensão dos impactos setoriais (ver Tabela 1A do Apêndice).

Quando se compara a relação do valor da contribuição para previdência oficial (sem considerar a privada de caráter facultativo) e o FGTS sobre o Valor Adicionado Bruto do setor e o valor da produção, pode se ter um indicador do peso relativo dessas contribuições sobre os diferentes setores da economia. Considerando a relação entre as contribuições divididas pelo Valor Adicionado Bruto, em 2019 (antes da pandemia), enquanto a média geral foi de 8,7%, os setores com menor relação foram atividades imobiliárias (0,3%), agricultura, pecuária,

produção florestal, pesca e aquicultura (2,6%), serviços domésticos (2,6%), indústrias extrativas (3,3%) e eletricidade e gás (3,5%). Por outro lado, há vários setores onde essa relação é acima da média e já superior a 10%, mais especificamente, transporte, armazenagem e correio (10,2%), comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas (10,4%), administração pública, defesa e seguridade social (11,3%), indústria de transformação (11,7%), atividades administrativas e serviços complementares (13,6%) e educação (15,5%). Portanto, a título de comparação, essa relação na indústria de transformação e na educação era, respectivamente, 4,5 e 5,9 vezes a que prevalecia na agricultura e pecuária.

Essas expressivas diferenças setoriais, embora decorram parcialmente das próprias características do setor, como uso intensivo de capital ou mão de obra, nível salarial, informalidade e outros, também refletem as diferenças de regras para contribuição previdenciária. O setor rural tem um tratamento diferenciado, com alíquotas baixas sobre a comercialização da produção, justificada pela sazonalidade da produção agrícola. Mas cabe destacar que as alíquotas, que já eram baixas, foram reduzidas em 2018, em plena discussão de reforma da previdência. A Lei 13.606/2018 reduziu a contribuição do empregador rural pessoa física – de 2% para 1,2% – da receita

bruta proveniente da comercialização da sua produção.

Em 2022, o setor rural do RGPS teve uma receita de cerca de R\$ 9,1 bilhões e uma despesa de R\$ 163,2 bilhões, gerando um déficit de cerca de R\$ 154,2 bilhões. O setor rural correspondeu a apenas 1,7% da receita e 20,5% da despesa do RGPS no ano de 2022. Em um período de 10 anos (2013 a 2022), o déficit do RGPS rural chegou a R\$ 1,1 trilhão em valores nominais ou correntes. Claramente, as regras do setor rural aproximam o setor de um sistema de proteção que beira o não contributivo.

Ademais, o setor rural vem passando por profundas alterações nas últimas décadas, com desenvolvimento da mecanização, ganhos de produtividade e uso mais intensivo de capital e tecnologia, com avanços em termos de qualidade do emprego e formalização, embora o nível de informalidade ainda seja elevado.<sup>6</sup>

Considerando os dados das Contas Nacionais, por setor de atividade, a agricultura e pecuária, que respondeu por 12,4% da ocupação total do país, em 2019 gerou apenas 1,5% da receita previdenciária e de FGTS. Os setores mais relevantes na arrecadação previdenciária e FGTS foram indústria de transformação (16,2% do total), comércio, reparação de veículos e motocicletas (15,6%), administração pública (13,3%) e educação (12%). Esses

quatro setores, em conjunto, responderam por 57,2% da receita total previdenciária oficial e FGTS.

#### 4 Considerações Finais

A Previdência Social, em termos de valores envolvidos, é a maior política de transferência de renda no Brasil. Ademais, com a esperada continuidade da tendência estrutural de rápido e intenso envelhecimento populacional, a importância dessa política deve aumentar nas próximas décadas. No atual contexto, de reforma tributária, muito provavelmente, após essa primeira fase mais centrada na questão da simplificação/unificação, pode haver debates sobre a questão do financiamento da Seguridade Social no Brasil e, possivelmente, novas manifestações voltadas à desoneração da folha de salários como solução mágica para redução da informalidade e geração de empregos formais. Há necessidade de evitar análises simplistas a respeito, bem como um debate mais profundo sobre a questão.

As próximas décadas serão marcadas por rápido e intenso envelhecimento populacional, após a indesejada inflexão de curto prazo decorrente da pandemia de covid. Com a continuidade da tendência estrutural de envelhecimento populacional haverá expressiva pressão sobre os gastos da Seguridade Social como um todo, tanto na previdência como também na saúde

e assistência social. O esperado é um forte incremento do estoque e da duração de benefícios que deverão ser “suportados” por razões de dependência demográficas e previdenciárias que irão piorar de forma significativa no futuro. Dito de outra forma, o maior volume de beneficiários terá que ser financiado com uma piora na relação entre contribuintes por beneficiário, havendo, inclusive, redução da força de trabalho esperada para as próximas décadas.

Em todos os sistemas previdenciários, devem ser levados em consideração cinco fatores que influenciarão o gasto: o número de idosos e/ou beneficiários, o nível e a duração dos pagamentos, o número de pessoas disponíveis para financiar essas necessidades e a duração dos períodos de contribuição.

Nesse contexto, parece fundamental fortalecer o financiamento da Seguridade Social, que vem sendo fragilizado pelo MEI e outras ações de desoneração. Os debates precisam ser feitos levando em conta a magnitude da despesa atual e sua evolução futura esperada, bem como uma visão mais profunda das causas complexas e multifatoriais da informalidade e da geração de empregos formais.

Também foi mostrado que no cenário internacional predomina o financiamento por meio de contribuições sobre a folha de salários. No caso da Europa, como mos-

trado, considerando 44 países, o financiamento principal era pela folha de salários, com alíquotas de contribuição na média de 28,96%, com poucos e, em geral, pequenos países, com alíquotas abaixo de 20% e, vários países com taxas de contribuição acima de 30%, entre eles, por exemplo, Alemanha, Itália, Holanda, Portugal, França e Espanha.

Devido ao incremento da despesa, houve aumento das alíquotas em muitos países no período de 1995 a junho de 2023: 82 países aumentaram suas taxas de contribuição em seus programas públicos de repartição.

A análise setorial da distribuição do peso relativo do financiamento da previdência e do FGTS no Brasil, em 2019, mostrou que há relevantes disparidades entre os diferentes setores de atividade econômica. Considerando a relação entre as contribuições oficiais para previdência e FGTS divididas pelo Valor Adicionado Bruto, em 2019 (antes da pandemia), enquanto a média foi de 8,7%, os setores com menor relação foram atividades imobiliárias (0,3%), agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura (2,6%), serviços domésticos (2,6%), indústrias extrativas (3,3%) e eletricidade e gás (3,5%). Por outro lado, há vários setores onde essa relação é acima da média e superior a 10%, mais especificamente, transporte, armazenagem e correio (10,2%), co-

mércio, reparação de veículos automotores e motocicletas (10,4%), administração pública, defesa e seguridade social (11,3%), indústria de transformação (11,7%), atividades administrativas e serviços complementares (13,6%) e educação (15,5%). Portanto, essa relação na indústria de transformação e na educação era, respectivamente, 4,5 e 5,9 vezes a que prevalece na agricultura e pecuária.

Essas expressivas diferenças setoriais, embora decorram parcialmente das próprias características do setor, como uso intensivo da capital ou mão de obra, nível salarial, informalidade e outros, também refletem as diferenças de regras para contribuição previdenciária. O setor rural tem um tratamento diferenciado, com alíquotas baixas sobre a comercialização da produção que, inclusive, foram reduzidas recentemente por meio da Lei 13.606/2018, em contexto de debate sobre reforma da previdência.

Considerando os dados das Contas Nacionais, por setor de atividade, a agricultura e pecuária, que respondeu por 12,4% da ocupação total do país em 2019, gerou apenas 1,5% da receita previdenciária e de FGTS. Os setores mais relevantes na arrecadação previdenciária e FGTS foram indústria de Transformação (16,2% do total), comércio, reparação de veículos e motocicletas (15,6%), administração Pública (13,3%) e educação (12%). Esses quatro setores, em conjunto, res-

ponderam por 57,2% da receita total previdenciária oficial e FGTS, considerando estimativas feitas a partir de dados das Contas Nacionais.

## Referências

- ANSILIERO, G.; COSTANZI, R. N.; FERNANDES, A. Z. **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, mar. 2020. (Texto para Discussão n. 2546)
- ANSILIERO, G. *et al.* **A desoneração da folha de pagamentos e sua relação com a formalidade no mercado de trabalho**. Brasília: IPEA, jun. 2008. (Texto para Discussão n. 1.341)
- ARBACHE, Jorge Saba. Informalidade, encargos trabalhistas e previdência social. **Coleção da Previdência Social**, v. 19, p. 89-105, 2003.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **¿Cómo avanzar hacia pensiones sostenibles para sociedades más longevas?** BID, 2023.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. BID. 2021. **Enfrentando los costos fiscales del envejecimiento poblacional en América Latina y el Caribe con lecciones de los países desarrollados**. PESSINO, Carola; TER-MINASSIAN, Teresa. Sector de Instituciones para el Desarrollo. División de Gestión Fiscal. Documento para Discussão IDB-DP n. 859.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. BID. 2013. **Mejores Pensiones, Mejores Trabajos: Hacia La Cobertura Universal en América Latina y El Caribe**. Mariano Bosch, Ángel Melguizo y Carmen Pagés.
- COSTANZI, Rogério Nagamine, MAGALHAES, Mário. A Evolução do MicroEmpreendedor Individual (MEI) e os impactos no financiamento da previdência social e no

- mercado formal de trabalho. **Informações Fipe**, n. 510, p. 15-24, mar. 2023. Disponível em: <https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif510-15-24.pdf>
- COSTANZI, Rogério Nagamine. **Desafíos de los sistemas de pensiones: el caso de Brasil y la Reforma de 2019**. (Tesis Doctoral). Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Autónoma de Madrid, 2022.
- COSTANZI, Rogério Nagamine; ANSILIERO, Graziela. Estimativas para o custeio da previdência social no Brasil: notas sobre o nível adequado das alíquotas contributivas do RGPS. **Informações Fipe**, n. 506, p. 25-38, nov. 2022. Disponível em: <https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif506.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.
- COSTANZI, Rogério Nagamine; SANTOS, Carolina Fernandes. Contribuintes e beneficiários da previdência social. **Informações Fipe**, n. 491, p. 42-51, ago. 2021. Disponível em: <https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif491-42-51.pdf>.
- COSTANZI, Rogério Nagamine. **Os desequilíbrios financeiros do microempreendedor individual (MEI)**. Carta de Conjuntura n. 38, Ipea, 1º trim. 2018.
- COSTANZI, Rogério Nagamine; ANSILIERO, Graziela. **Análise da focalização do microempreendedor individual: notas preliminares a partir do suplemento especial da Pnad 2014**. Nota Técnica Disoc n. 37, Rio de Janeiro: IPEA, mar. 2017.
- FERNANDES, R.; MENEZES N. Impactos dos encargos trabalhistas sobre o setor informal da economia. In: CHAHAD; FERNANDES (Orgs). **O mercado de trabalho no Brasil: políticas, resultados, desafios**. São Paulo/Brasília: FIPE/MTE, 2002.
- FIAP – Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones. **Reformas paramétricas en los programas de pensiones públicos de reparto 1995**. Junio 2023.
- 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)
- GRUBER, J. The incidence of payroll taxation: evidence from Chile. **Journal of Labor Economics**, v. 15, n. 3, p. S72-S101, 1997.
- SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION AND INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION – SSA e ISSA. **Social Security Programs Throughout The World: Europe**, 2018.
- VELOSO, Fernando; BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; PERUCHETTI, Paulo. **Análise do MEI: Evolução, características socioeconômicas e sustentabilidade fiscal**. Disponível em: [https://ibre.fgv.br/sites/ibre.fgv.br/files/arquivos/u65/analise\\_do\\_mei\\_final.pdf](https://ibre.fgv.br/sites/ibre.fgv.br/files/arquivos/u65/analise_do_mei_final.pdf).
- VELOSO, Fernando. 10/08/2020. **Os efeitos da desoneração da folha**. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/os-efeitos-da-desoneracao-da-folha>. Acesso em: 27 jul. 2023.



## APÊNDICE

Tabela 1 A – Peso das Contribuições Oficiais para Previdência e FGTS por Setor de Atividade Econômica no Brasil – 2010 e 2019

ITEM / SETOR	2019																TOTAL				
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P		Q	R	S	T
Relação Previdência + FGTS / Valor Adicionado Bruto em %	2,6	3,3	11,7	3,5	9,1	7,8	10,4	10,2	7,3	9,0	7,7	0,3	7,4	13,6	11,3	15,5	9,5	7,7	7,1	2,6	8,7
Relação Previdência + FGTS / Valor da Produção em %	1,3	1,5	2,6	1,4	5,7	3,4	6,3	4,5	3,5	4,7	5,1	0,3	4,4	9,2	8,2	12,5	5,6	4,3	3,6	2,6	4,3
Participação na Ocupação em %	12,4	0,2	10,4	0,2	0,5	7,3	17,9	5,0	6,0	1,3	1,3	0,5	3,1	5,1	4,5	6,9	5,5	1,1	4,4	6,5	100,0
Participação na Contribuição Total em %	1,5	1,1	16,2	0,9	0,9	3,5	15,6	5,3	2,1	3,6	6,4	0,3	3,4	6,4	13,3	12,0	5,5	0,4	1,2	0,4	100,0
Participação nos Salários em %	2,0	0,8	13,7	0,6	0,7	3,6	13,1	4,8	2,5	3,2	5,4	0,3	3,4	5,4	15,3	12,7	7,5	0,5	1,6	2,9	100,0
ITEM / SETOR	2010																TOTAL				
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P		Q	R	S	T
Relação Previdência + FGTS / Valor Adicionado Bruto em %	3,4	4,1	11,5	3,7	7,3	7,3	9,3	10,7	6,7	8,2	6,7	0,3	7,7	13,6	12,0	11,7	10,7	5,4	7,8	4,8	8,4
Relação Previdência + FGTS / Valor da Produção em %	2,0	2,2	2,9	1,7	4,1	3,4	6,0	4,8	3,3	4,1	4,2	0,3	4,5	9,5	8,5	8,8	6,4	3,3	3,6	4,8	4,2
Participação na Ocupação em %	15,8	0,3	11,8	0,1	0,6	8,0	18,2	4,3	4,8	1,2	1,1	0,4	2,5	4,6	5,3	5,7	3,8	0,9	3,8	6,9	100,0
Participação na Contribuição Total em %	1,9	1,6	20,5	0,9	0,6	5,4	13,9	5,5	1,7	3,7	5,4	0,3	3,5	5,8	14,8	6,9	5,0	0,3	1,3	0,7	100,0
Participação nos Salários em %	2,5	1,2	15,9	0,7	0,5	5,2	11,8	4,6	2,0	3,0	5,5	0,2	3,2	4,6	16,9	10,3	6,5	0,5	1,9	3,0	100,0

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do IBGE – Tabela 2 de recursos e usos. Considera apenas previdência oficial e não considera previdência privada.

Setores de Atividade Econômica

A = Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura, B = Indústrias extrativas, C = Indústrias de transformação  
 D = Eletricidade e gás, E = Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação, F = Construção, G = Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas, H = Transporte, armazenagem e correio, I = Alojamento e alimentação, J = Informação e comunicação, K = Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados, L = Atividades imobiliárias, M = Atividades científicas, profissionais e técnicas, N = Atividades administrativas e serviços complementares, O = Administração pública, defesa e seguridade social, P = Educação, Q = Saúde humana e serviços sociais, R = Artes, cultura, esporte e recreação, S = Outras atividades de serviços, T = Serviços domésticos

- 1 Estimativa elaborada pelo autor a partir dos microdados da PNAD Contínua Anual de 2022, quinta visita. Foram considerados os beneficiários de aposentadoria, pensão e BPC/LOAS. Embora o BPC/LOAS seja um benefício assistencial e não contributivo, pode ser considerado, na realidade, uma espécie de “aposentadoria” não contributiva. Ademais, há o risco de que o beneficiário de BPC/LOAS se declare como beneficiário de aposentadoria, havendo esse problema na separação. A comparação da PNAD com os dados administrativos parece indicar subestimativa de beneficiários de aposentadoria/pensão e BPC/LOAS.
- 2 Estimativa feita a partir de dados extraídos de <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html?edicao=37225&t=resultados> – acesso em 28/07/2023.
- 3 Sobre essa discussão ver, por exemplo, Ansiliero *et al.* (2008). Ao analisar a experiência do Chile antes e depois da privatização de seu sistema de previdência, que levou a uma redução exógena acentuada na carga tributária sobre a folha de pagamento das empresas chilenas, Gruber (1997) estima que a incidência da tributação sobre a folha de pagamento incidiu totalmente sobre os salários, sem efeito sobre o emprego.
- 4 Garcia, Sachsida e Carvalho (2018, p. 23) afirmaram que “com base nos resultados observados, pode-se dizer que a Lei nº 12.546/2011, de desoneração da folha de salários, não foi capaz de gerar o impacto esperado sobre a criação de empregos nas empresas suscetíveis a serem afetadas pela alteração da legislação. O geral dos resultados observados é de ausência de impacto”.
- 5 Cálculo elaborado pelo autor a partir de informações da Associação Internacional de Seguridade Social (SSA e ISSA, 2018). Os países considerados foram: Albânia, Alemanha, Andorra, Áustria, Bélgica, Bielorrússia, Bulgária, Chipre, Croácia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, França, Finlândia, Grécia, Guernsey, Holanda, Hungria, Irlanda, Islândia, Ilha de Man, Itália, Jersey, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Moldávia, Mônaco, Noruega, Polônia, Portugal, República Tcheca, Romênia, Rússia, San Marino, Sérvia, Suécia, Suíça, Turquia, Ucrânia e Reino Unido.
- 6 Na comparação do quarto trimestre de 2022 com o mesmo período de 2012, agricultura e pecuária foi um dos setores que apresentou

melhor desempenho e relevante incremento no percentual de contribuição da população ocupada: cresceu de 27,2% para 37,1% no referido período, marcado, em geral, por poucos avanços nesse indicador nos demais setores da economia e mesmo retrocesso em alguns casos.

*(\*) Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo Federal. Doutor em Economia pela Universidade Autônoma de Madrid. Mestre em Economia pelo IPE/USP e em Direção e Gestão de Sistemas de Seguridade Social pela Universidade de Alcalá/Espanha e pela Organização Ibero-americana de Seguridade Social (OISS). O autor teve passagens pelo Ministério da Previdência Social (Assessor Especial do Ministro, Diretor do Departamento e Subsecretário do Regime Geral de Previdência Social e Coordenador-Geral de Estudos Previdenciários), Ministério do Trabalho e Emprego (Assessor Especial do Ministro e Coordenador-Geral de Emprego e Renda), Ministério do Desenvolvimento Social, IPEA (Coordenador de Seguridade Social) e OIT. Foi membro do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) e do Conselho Nacional do Trabalho (CNT). Ganhador do Prêmio Interamericano de Proteção Social (2º lugar) da Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS) em 2015 e do Prêmio SOF de Monografia (2º lugar) do Ministério do Planejamento/ESAF em 2016. Foi Presidente do Cone Sul da Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS) e Vice-Presidente da Comissão de Adultos Mayores da Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS). (E-mail: rogerio.costanzi@uol.com.br).*