



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO

PATRÍCIA LIMA DE SOUSA

**PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: ENTRE A CONSTRUÇÃO DO DÉFICIT E
AS ALTERNATIVAS PARA O ALCANCE DA SUSTENTABILIDADE**

FORTALEZA

2025

PATRÍCIA LIMA DE SOUSA

PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: ENTRE A CONSTRUÇÃO DO DÉFICIT E AS
ALTERNATIVAS PARA O ALCANCE DA SUSTENTABILIDADE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

Orientador: Prof. Dr. João Luís Nogueira Matias.

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S1p SOUSA, PATRÍCIA LIMA DE.
PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA : ENTRE A CONSTRUÇÃO DO DÉFICIT E AS
ALTERNATIVAS PARA O ALCANCE DA SUSTENTABILIDADE / PATRÍCIA LIMA DE SOUSA. –
2026.
108 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-
Graduação em Direito, Fortaleza, 2026.
Orientação: Prof. Dr. JOÃO LUÍS NOGUEIRA MATIAS.

1. SEGURIDADE SOCIAL. 2. ORÇAMENTO PÚBLICO. 3. REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS. I.
Título.

CDD 340

PATRÍCIA LIMA DE SOUSA

PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: ENTRE A CONSTRUÇÃO DO DÉFICIT E AS
ALTERNATIVAS PARA O ALCANCE DA SUSTENTABILIDADE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. João Luís Nogueira Marias (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Francisco Gérson Marques de Lima
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Afonso de Paula Pinheiro Rocha
Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7)

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, por me guiar e permitir o alcance de cada objetivo traçado, concedendo-me forças para enfrentar as dificuldades ao longo desta caminhada.

Agradeço à minha mãe, Izabel Armênia, e ao meu pai, Elci Patrício, pela herança de resiliência que me transmitiram, e, de modo especial, ao meu padrasto, Domingos Quariguazi, a quem devo o despertar do interesse pela leitura e a curiosidade permanente pelo aprender. Agradeço também aos meus irmãos, Alexandro Lima e Fábio Lima, pelo incentivo constante. Sinto-me profundamente abençoada por ter crescido cercada por pessoas fortes, que tanto me ensinaram sobre honestidade, retidão e perseverança.

Agradeço ao meu marido, João Paulo, pelas renúncias realizadas para tornar este sonho possível, pelo tempo dedicado e por estar presente nos espaços que não pude ocupar. Agradeço, de forma muito especial, ao meu filho, Arthur Lima, por dar propósito à minha vida e sentido a todo o esforço empreendido em minha formação acadêmica e profissional.

Sou profundamente grata a todos os professores que fizeram parte desta trajetória, em especial à professora Brena Bomfim pelo apoio e por me fazer acreditar na viabilidade do meu projeto, e ao professor Leandro Macêdo pelas sugestões e pelo vasto material oferecido. Registro minha sincera gratidão ao professor João Luís Nogueira, pela paciente e atenta orientação, pelos ensinamentos compartilhados, pelo incentivo constante e pela gentileza com que conduziu a orientação desta pesquisa. Agradeço, também, ao estimado professor Francisco Gérson Marques, pelas trocas enriquecedoras, pela incansável disponibilidade em ajudar e pelo cuidado demonstrado, mesmo quando a crítica se fez necessária para meu crescimento acadêmico.

Aos membros da banca de qualificação, professores Ludiana Carla e Afonso de Paula, agradeço pelas valiosas sugestões que contribuíram significativamente para o aprimoramento desta pesquisa.

Agradeço ao Dr Haley Carvalho, à Ana Sudário e ao Fábio Sérgio, chefias no Ministério Público, pelo apoio e pelo estímulo que nutriram meu interesse pelo Direito Previdenciário. Agradeço, ainda, à Roberta Facó e à Maria Goretti, companheiras de trabalho, pelo apoio diário e pela solidariedade, mesmo nos dias mais difíceis.

Por fim, agradeço a mim mesma, por enfrentar a insegurança e os desafios que permeiam o universo feminino, marcado por uma tripla jornada, sem jamais desistir ou me esquivar da oportunidade de construir uma trajetória melhor para mim e para minha família.

RESUMO

A presente pesquisa se propõe a analisar o orçamento da Previdência Social, enquanto parte indissociável da Seguridade Social, a fim de averiguar a amplitude do suposto déficit, que vem justificando drásticas reformas. Para compreender o atual cenário, foram examinados dados estatísticos e orçamentários, extraídos de fontes oficiais, como o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), contemplando também projeções futuras. Ademais, ao analisar do orçamento de forma integrada, foram empregadas contribuições de renomados autores que pesquisam o tema, entre eles Denise Gentil, Ivanete Boschetti e Rogério Nagamine Costanzi. Como aporte teórico para a análise da dilapidação de receitas e dos diversos mecanismos de mitigação das contribuições sociais, foi analisado o relatório da CIPREV, cujas considerações oferecem embasamento à constatação de que os argumentos reformistas tendem a obscurecer os desvios ocorridos. A análise do material empírico evidenciou que, apesar da acelerada transição demográfica e das transformações culturais associadas à chamada geração Z, o Brasil dispõe de capacidade econômica para assegurar a sustentabilidade do sistema de proteção social. Nesse sentido, foram examinadas variadas possibilidades de ajuste na gestão previdenciária, contemplando desde modelos híbridos, contas virtuais e contribuições setoriais, até alterações nos critérios de elegibilidade. A análise comparada dessas alternativas, contudo, demonstrou que soluções estritamente paramétricas são insuficientes para garantir a sustentabilidade no longo prazo. Isso porque o orçamento carece de profundas revisões, com ênfase na reavaliação das despesas públicas, sobretudo no que se refere às renúncias fiscais e aos efeitos deletérios das recentes reformas. Ademais, impõe-se a ampliação do investimento em políticas voltadas ao fortalecimento da governança pública e à formalização do trabalho.

Palavras-chave: Seguridade Social, Orçamento Público, Reformas Previdenciárias.

ABSTRACT

This research aims to analyze the Social Security budget as an inseparable part of Social Protection, in order to assess the extent of the alleged deficit that has been used to justify drastic reforms. To understand the current scenario, statistical and budgetary data were examined, drawn from official sources such as the National Social Security Institute (INSS), the National Association of Tax Auditors of the Brazilian Federal Revenue (ANFIP), and the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), also considering future projections. Furthermore, in analyzing the budget in an integrated manner, contributions from renowned authors who study the subject were employed, among them Denise Gentil, Ivanete Boschetti, and Rogério Nagamine Costanzi. As a theoretical basis for analyzing the depletion of revenues and the various mechanisms for mitigating social contributions, the CPIPEV report was examined, whose considerations provide support for the finding that reformist arguments tend to obscure the deviations that have occurred. The analysis of the empirical material revealed that, despite the accelerated demographic transition and cultural transformations associated with the so-called Generation Z, Brazil has the economic capacity to ensure the sustainability of the social protection system. In this regard, various possibilities for adjustment in social security management were examined, ranging from hybrid models, virtual accounts, and sectoral contributions to changes in eligibility criteria. However, the comparative analysis of these alternatives demonstrated that strictly parametric solutions are insufficient to guarantee long-term sustainability. This is because the budget requires profound revisions, with an emphasis on reassessing public expenditures, especially regarding tax exemptions and the harmful effects of recent reforms. Moreover, it is imperative to expand investment in policies aimed at strengthening public governance and formalizing employment.

Keywords: Social Protection, Public Budget, Pension Reforms.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Descrição das receitas da Seguridade Social.....	18
Tabela 2 – Evolução da população ocupada e contribuições previdenciárias 2012/2023.....	19
Tabela 3 – Percentual de trabalhadores ocupados (contribuintes por faixa etária).....	20
Tabela 4 – Valor médio das remunerações por faixa etária.....	20
Tabela 5 – Gasto tributário relativo a Contribuições Sociais (2021/2024).....	31
Tabela 6 – Renúncias tributárias em Contribuições Sociais – 2023.....	41
Tabela 7 – Desvinculação de Receitas da Seguridade Social por meio de DRU.....	47
Tabela 8 – Evolução das aposentadorias (2014/2023).....	64
Tabela 9 – Composição da renda <i>per capita</i> : população total e extrema pobreza.....	66
Tabela 10 – Regimes previdenciários e respectivos desafios.....	93

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
CBS	Contribuição sobre Bens e Serviços
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CMAGD	Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos
CMAP	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
CMAS	Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPP	Contribuição Previdenciária Patronal
CPIPREV	Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência
CPRB	Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DIGOV	Diretoria de Governança, Planejamento e Inovação
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EPU	Encargos Previdenciários da União
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBS	Imposto sobre Bens e Serviços
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IRPJ	Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas
IS	Imposto Seletivo
ISS	Imposto sobre Serviços
ISSQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
IVA	Imposto sobre Valor Agregado
MEI	Microempreendedor Individual
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIS	Programa de Integração Social
PNADC	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
RAT	Risco Ambiental do Trabalho
SIM	Sistema de Informações sobre Mortalidade
SINASC	Sistema de Informações Sobre Nascidos Vivos

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	A ALOCAÇÃO DE RECURSOS E A EVASÃO DE RECEITAS NO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL.....	16
2.1	A CRISE DO MODELO CONTRIBUTIVO E OS DESAFIOS PARA O EQUILÍBRIO ATUARIAL.....	17
2.1.1	O declínio da participação juvenil na base contributiva.....	19
2.1.2	A contribuição patronal e o custo invisível das isenções fiscais.....	23
2.2	FINANCIAMENTO SOCIAL EM DISPUTA: ENTRE O CONSTITUCIONAL E O CONJUNTURAL.....	29
2.2.1	PIS, COFINS e CSLL: a mitigação da base de financiamento da Seguridade Social.....	29
2.2.2	CBS e o tensionamento entre arrecadação e proteção social.....	34
2.3	REGIME SIMPLIFICADO DE ARRECADAÇÃO E OS DESAFIOS À SEGURIDADE SOCIAL.....	38
2.3.1	Simplex Nacional: entre a distorção e o subfinanciamento social.....	38
2.3.2	Inclusão previdenciária do MEI: entre a expectativa e a realidade.....	42
2.4	UMA MANOBRA CHAMADA DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO	46
3	A RELAÇÃO DE CAUSA E EFEITO NO DEFICIT PREVIDENCIÁRIO.....	49
3.1	A TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA E O DESMONTE DO SISTEMA PROTETIVO.....	50
3.1.1	A inversão da pirâmide etária: um desafio estrutural para a previdência.....	50
3.1.2	A fragilização do sistema protetivo em meio a reformas e precarizações.....	53
3.2	A INDEXAÇÃO DE BENEFÍCIOS NA MIRA DO DISCURSO REFORMISTA.....	56
3.2.1	Salário mínimo: avanços e retrocessos na política de valorização.....	57
3.2.2	A indexação de benefícios e o efeito multiplicador na economia.....	60
3.3	O IMPACTO DAS REFORMAS EM UM TRIPÉ DESARTICULADO....	62

3.3.1	Fragmentação institucional e reformas: as vulnerabilidades do sistema.....	63
3.3.2	Flexibilização normativa e pejetização: novos desafios impostos pelo Estado.....	67
4	CAMINHOS PARA A SUSTENTABILIDADE DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO.....	71
4.1	REVISANDO AS FONTES DE GASTOS LÍCITAS E ILÍCITAS.....	72
4.1.1	Da expansão indiscriminada às primeiras tentativas de contenção tributária.....	73
4.1.2	Governança e controle institucional no enfrentamento às fraudes	76
4.2	ALTERNATIVAS REDISTRIBUTIVAS E DEMOGRÁFICAS: DAS CONTRIBUIÇÕES SETORIAIS AO IMPROVISO MIGRATÓRIO.....	80
4.2.1	Contribuições setoriais como estratégia redistributiva.....	81
4.2.2	Imigração qualificada: equilíbrio demográfico ou precarização?.....	84
4.3	REPARTIÇÃO SIMPLES OU CAPITALIZAÇÃO: LIMITES E DESAFIOS DOS MODELOS DE FINANCIAMENTO PREVIDENCIÁRIO.....	88
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	95
	REFERÊNCIAS.....	97

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas, especialmente aquelas voltadas à distribuição de renda desempenham um papel fundamental para o crescimento econômico e para a redução das desigualdades sociais e regionais. Nesse sentido, a Seguridade Social, por meio de um conjunto integrado de ações nas áreas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social, deve oferecer mecanismos que assegurem uma vida digna à população.

Esse sistema dotado de uma diversificada base de financiamento deve operar de forma articulada para cumprir as finalidades propostas pelo Constituinte. No entanto, observa-se um desalinhamento entre os três pilares e uma disputa por recursos, intensificada pelas recorrentes medidas de contingenciamento aplicadas por sucessivos governos.

O fato é que a percepção restrita acerca do orçamento, aliada aos desvios de receitas, tem comprometido a confiança na sustentabilidade dessa estrutura a longo prazo, sobretudo em relação à Previdência Social.

O discurso reformista, ao restringir a análise orçamentária à relação entre as contribuições recolhidas e os benefícios concedidos, apoia-se na transição demográfica para justificar a restrição de direitos. Tal abordagem tem dificultado cada vez mais o acesso à aposentadoria, inclusive para aqueles que já não reúnem condições para continuar exercendo suas atividades laborais.

Contrariando o alarde em torno de um déficit supostamente insuperável, persistem políticas baseadas em isenções fiscais e na redução de alíquotas incidentes sobre a folha de salários. A esse cenário, soma-se a reforma trabalhista, concebida para restringir direitos, lançando considerável parcela de trabalhadores na informalidade ou subocupação, com profundos impactos na base de contribuintes.

Diante desse cenário impõe-se uma reestruturação do sistema de proteção social constitui medida urgente e necessária, devendo ser conduzida com base em critérios redistributivos. Essa necessidade decorre do fato de que o viés fiscalista, ao submeter essa ampla estrutura à exigência de ajuste fiscal e ao defender um sistema obrigatório de capitalização individual, negligencia o princípio fundamental da proteção social.

A compreensão da dinâmica orçamentária, incluindo a composição de receitas e despesas, bem como desonerações e desvios, é essencial para se avaliar a dimensão de uma possível reestruturação. Dessa forma, se viabilizará a salvaguarda de direitos e a proteção social às presentes e futuras gerações.

O objetivo geral desta pesquisa é investigar a real amplitude do déficit financeiro e atuarial da Previdência Social para, a partir de então, analisar alternativas à sustentabilidade, diante da transição demográfica e das incertezas que permeiam o orçamento público.

Já os objetivos específicos consistem em analisar a composição do orçamento da Previdência Social, enquanto parte integrante da Seguridade Social, para uma melhor compreensão acerca dos desvios que dificultam a gestão dos recursos advindos de uma ampla base de financiamento. Além disso, se buscará esclarecer em que medida os benefícios previdenciários e assistenciais retornam para a economia, por meio do consumo de bens e serviços, fomentando a redução das desigualdades sociais e regionais.

A questão central que fundamenta a presente pesquisa consiste na indagação: como garantir a sustentabilidade da Previdência Social no longo prazo? Para enfrenta-la, serão examinadas as seguintes questões secundárias: quais alternativas podem ser adotadas para promover a revisão das fontes de gastos lícitas e ilícitas incorporadas ao orçamento da Seguridade Social? Entre os distintos regimes previdenciários e as variadas possibilidades de reestruturação dos critérios de elegibilidade e das alíquotas contributivas, há alguma alternativa capaz de assegurar a sustentabilidade do sistema? Por fim, de que maneira pode o sistema de proteção social ser estruturado como política redistributiva?

Parte-se das hipóteses de que: I - a Previdência Social não seria deficitária se os recursos da Seguridade Social, enquanto sistema integrado, fossem efetivamente empregados para os fins previstos na Constituição Federal de 1988; II – a restrição de direitos trabalhistas e previdenciários traz prejuízos não apenas à população, mas também ao próprio Estado.

A pesquisa tem abordagem qualitativa, porque analisa subjetivamente a matéria, em uma explanação teórica acerca do desequilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social, contemplando aspectos relacionados à sustentabilidade. Há também uma abordagem quantitativa em que se apresentam dados estatísticos capazes de subsidiar as hipóteses levantadas sobre o assunto.

A investigação das hipóteses levantadas para o presente trabalho, utilizará o método dedutivo de pesquisa e será operacionalizada por meio dos seguintes tipos de pesquisa: I - Bibliográfico: baseado na leitura de variados livros, dissertações, artigos e outras publicações objetivando a melhor compreensão acerca da extensão do alegado déficit que macula o orçamento, bem como na análise documental, com a apreciação de leis, decretos, portarias e resoluções concernentes à temática; II - Quantitativo: com a análise de dados estatísticos capazes de fundamentar as aferições e premissas trabalhadas ao longo do estudo.

A pesquisa estrutura-se em três capítulos. No primeiro, analisa-se a redução da participação juvenil no mercado de trabalho e a mitigação da contribuição patronal, fatores que atingem diretamente a base de arrecadação. Ademais, examinam-se a alocação de recursos e a evasão de receitas da Seguridade Social, por meio de políticas pautadas em desonerações fiscais e na desvinculação de receitas. Nesse contexto, destacam-se as contribuições subsidiadas, especialmente aquelas destinadas ao Microempreendedor Individual e às empresas que, sob o argumento de maior empregabilidade, concentram relevantes benefícios fiscais.

Em um segundo momento, examina-se a relação de causalidade atribuída ao déficit previdenciário, ponderando-se os argumentos utilizados por correntes reformistas para justificar uma maior supressão de direitos por meio de sucessivas reformas. Nessa perspectiva, analisam-se os efeitos da transição demográfica e da indexação de benefícios ao salário mínimo, a partir de dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - ANFIP. Referida investigação buscará demonstrar que a concessão de benefícios constitui uma via de mão dupla, benéfica para a economia.

Nesse sentido, avaliam-se também os impactos das reformas sobre as áreas da Seguridade Social, que, desarticulada e desprovida de órgão diretivo unificado, torna-se mais vulnerável à precarização. Tal fragilidade incide, sobretudo, sobre o pilar previdenciário, diante da flexibilização normativa e da intensificação de fenômenos como a pejetização.

Por fim, analisam-se alternativas voltadas à sustentabilidade do sistema previdenciário, com ênfase na revisão das fontes de gastos e no aproveitamento dos primeiros movimentos favoráveis ao aprimoramento da governança e do controle institucional. Para além da revisão de despesas, investigam-se, também, alternativas como o implemento de contribuições setoriais e a utilização estratégica dos inevitáveis fluxos migratórios, com vistas à recomposição da base de financiamento.

Ademais, apreciam-se alternativas comumente apontadas como essenciais para o alcance do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência, tais como a transição do regime de repartição para o de capitalização, bem como alterações em alíquotas e critérios de elegibilidade. Essas propostas, contudo, inserem-se em um contexto mais amplo, no qual a alocação de recursos, especialmente no âmbito previdenciário, apresenta-se como uma problemática estrutural, condicionada por múltiplas variáveis, que vão desde a fragmentação de rubricas orçamentárias até fatores conjunturais, como a informalidade, as transformações demográficas e os recorrentes cenários de crise econômica e institucional.

2 A ALOCAÇÃO DE RECURSOS E A EVASÃO DE RECEITAS DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL

Kerstenetzky¹, ao analisar a teoria do economista Arthur Okun, contrapõe-se à premissa de que o gasto público social, supostamente ineficiente, produziria efeitos negativos sobre o crescimento econômico. A autora ressalta que, segundo Okun, os agentes produtivos ajustam seu nível de esforço em função dos incentivos monetários disponíveis.

Nessa perspectiva, qualquer tentativa de redistribuição de renda dos mais produtivos para os menos produtivos poderia desestimular o esforço agregado. Isso porque, os menos eficientes não se sentiriam motivados a aumentar sua produtividade, uma vez que a renda não estaria atrelada ao desempenho. Da mesma forma, os mais produtivos tenderiam a reduzir seus esforços diante da impossibilidade de reter ganhos adicionais.

Em sua crítica a essa teoria, Kerstenetzky sustenta que os pobres, ao receberem benefícios públicos, não necessariamente reduzem sua participação no mercado de trabalho; ao contrário, muitas vezes a ampliam. Tal fenômeno decorre do fato de que a ação humana pode ser impulsionada por motivações que transcendem os incentivos puramente pecuniários, sendo o agente capaz de agir com base em interesses e valores diversos.

A autora também destaca que, para Okun, há um conflito intrínseco entre eficiência econômica e equidade distributiva, de modo que políticas fiscais voltadas à redistribuição de renda implicariam sacrifícios inevitáveis em termos de gestão. Essa tese é ilustrada pela metáfora de um “balde furado” que, ao ser transportado, derrama parte de seu conteúdo, simbolizando os custos e dispersões envolvidos na transferência de recursos dos mais ricos para os mais pobres.

No contexto brasileiro, a analogia do “balde furado” suscita reflexões críticas, como: não estaria, nesse caso, a metáfora invertida, a ponto de a ineficiência das políticas fiscais comprometer justamente a equidade? Estariam os recursos públicos sendo desperdiçados de forma injustificável, sem atender adequadamente às políticas públicas nem tampouco ao crescimento econômico?

O fato é que a adoção de políticas redistributivas demanda, mais do que nunca, uma avaliação criteriosa, diante do atual cenário de transição demográfica, marcado pelo

¹ KERSTENETZKY, Cecilia Lessa. *El estado de bienestar social en la edad de la razón: la reinención del estado social en el mundo contemporáneo*. Tradução do original *O estado do bem-estar social na idade da razão*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 69. ISBN 978-607-16-5078-8.

envelhecimento populacional e pela crescente informalidade. Ademais, conforme se discutirá nos tópicos seguintes, os incentivos fiscais além de comprometerem severamente o orçamento da Seguridade Social, mostram-se ineficazes sob a ótica do crescimento econômico, o que torna ainda mais contraditória a expansão injustificada de políticas dessa natureza.

2.1 A CRISE DO MODELO CONTRIBUTIVO E OS DESAFIOS PARA O EQUILÍBRIO ATUARIAL

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a lei orçamentária anual passou a contemplar, de forma distinta, o orçamento fiscal, o orçamento da Seguridade Social e o orçamento de investimentos, estabelecendo, assim, um modelo de financiamento próprio e autônomo para a Seguridade Social, conforme disposto no § 5º, do artigo 165 da Carta Magna.

Com a edição da Lei nº 8.212/1991, o custeio das políticas de saúde, previdência e assistência social passou a ser disciplinado de forma integrada, por meio de um regime de financiamento unificado, estruturado com base em fontes de receitas dotadas de diferentes graus de vinculação legal.

Importa esclarecer que as contribuições sociais são espécies de tributos com destinação específica, cuja finalidade é implementar objetivos definidos e imediatos, que não se limitam à obtenção de receitas públicas. Não se trata, portanto, de uma função meramente fiscal, o que justifica o conceito de parafiscalidade.

Segundo Teixeira e De Paula² os recursos oriundos da contribuição patronal sobre a folha de pagamento, assim como a contribuição descontada dos trabalhadores, deveriam convergir para um orçamento paralelo ao fiscal, afinal essa é a etimologia do termo ‘parafiscal’. Entretanto, tais contribuições acabam sendo desnaturadas, perdendo, assim, sua natureza genuína, conforme será demonstrado ao longo deste capítulo.

Com vistas a oferecer uma compreensão sistematizada acerca do financiamento da Seguridade Social, apresenta-se, a seguir, um quadro descritivo das receitas a ela vinculadas, contendo a fonte de arrecadação e a correspondente destinação normativa:

² DE PAULA, Sebastião Faustino; TEIXEIRA, Glória. *Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta em substituição à Contribuição sobre a folha de pagamento: reflexos no orçamento previdenciário*. Revista ANPPREV de Seguridade Social, Brasília, v. 1, n. 1, p. 1–30, 2024, p. 25. DOI: 10.70444/2966-330X. Disponível em: <https://anpprev.openjournalsolutions.com.br/index.php/RASS/article/view/12>. Acesso em: 16 jul. 2025.

Tabela 1 – Descrição das receitas da Seguridade Social

FONTES	RECEITAS	DESTINAÇÃO
Trabalhador e demais segurados	Contribuição previdenciária do trabalhador	Previdência Social
Empregadores, empresas e equiparadas	Contribuição previdenciária patronal	Previdência Social
	PIS/PASEP	Seguridade Social sem alocação específica, FAT e BNDES.
	COFINS – sobre a receita bruta das empresas CSLL - sobre o lucro, se regime de lucro real; sobre o faturamento, se regime de tributação lucro presumido e Simples Nacional	Seguridade Social sem alocação específica
Importação de bens e serviços	PIS/PASEP importação COFINS importação	Seguridade Social sem alocação específica
Concursos de prognóstico	Contribuição sobre arrecadação de jogos de aposta autorizados.	Seguridade Social, atividades desportivas e entidades privadas sem fins lucrativos
Outras receitas	-Comercialização de medicamentos e serviços médicos e hospitalares em geral -Taxas (vigilância sanitária, saúde suplementar e fiscalização da previdência complementar) -Multas e alienações em razão de trabalho escravo ou tráfico de entorpecentes e afins -Apreensões da Receita Federal do Brasil -Contribuição sindical -Contribuições ao “Sistema S”	Destinações diversas, conforme leis específicas

Fonte: Elaboração própria, com base em Botelho, Costa e Silva³

³ BOTELHO, Luciano Henrique Fialho; COSTA, Thiago de Melo Teixeira; SILVA, Fernanda Cristina da. *Custeio da Seguridade Social no Brasil e o Estado de bem-estar social*. Ciências Sociais Unisinos, v. 57, n. 3, p. 265–275, set./dez. 2021, p. 269-270. Disponível em: https://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/download/21547/60748985. Acesso em: 01 jul. 2025.

Embora o constituinte originário tenha idealizado um expressivo potencial de arrecadação, ao longo dos anos esse arranjo foi progressivamente desvirtuado. Nesse cenário de descompasso entre receitas e despesas, destaca-se a redução das contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de salários, cuja arrecadação tem sido afetada não apenas por fatores econômicos, como desemprego e informalidade, mas também por transformações culturais que dificultam a inserção das novas gerações no mercado de trabalho.

2.1.1 O declínio da participação juvenil na base contributiva

De acordo com estudo realizado pela Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas – DIMAC/IPEA⁴, com base em dados da PNAD Contínua (2012-2023), a informalidade tem contribuído para a manutenção de um elevado percentual de pessoas ocupadas sem contribuição previdenciária. Embora se observe uma melhora no intervalo de 2012 a 2023, a média anual de contribuintes registrada entre 2014 e 2016 foi superior à verificada entre 2021 e 2023, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 2 – Evolução da população ocupada e contribuições previdenciárias de 2012/2023 (%)

Item	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Com contribuição	62.2	63.3	64.9	65.4	65.8	64.4	63.7	63.1	64.9	63.4	63.7	64.6
Sem contribuição	37.8	36.7	35.1	34.6	34.2	35.6	36.3	36.9	35.1	36.6	36.3	35.4

Fonte: Elaboração própria com base na Nota Técnica DIMAC/IPEA nº 25.

Ademais, ao se analisar a contribuição por faixa etária, observa-se que, embora o nível total em 2023 seja superior ao de 2012, o recorte metodológico da faixa de 20 a 29 anos indica que o percentual de contribuição previdenciária desse grupo foi menor em 2023, em comparação a 2012, não havendo, portanto, evolução positiva entre os jovens. O maior incremento foi registrado entre os trabalhadores com 60 anos de idade ou mais⁵, conforme demonstrado abaixo:

⁴ COSTANZI, Rogério Nagamine; GÔES, Geraldo Sandoval; MARTINS, Felipe dos Santos. *A queda na contribuição previdenciária entre os jovens ocupados entre 2012 e 2023 no Brasil*. Nota Técnica n. 25 (DIMAC). Brasília: Ipea, 2024. p. 05 Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/16436>. Acesso em: 08 jul 2025.

⁵ Idem, p. 6

Tabela 3 – Percentual de trabalhadores ocupados (contribuintes por faixa etária)

Faixa etária	2012 (%)	2023 (%)
20 a 29 anos	66.9	64.1
30 a 39 anos	67.5	69.5
40 a 49 anos	65.3	69.0
50 a 59 anos	61.3	65.8
60 anos ou mais	40.0	48.6

Fonte: Elaboração própria com base na Nota Técnica DIMAC/IPEA nº 25.

Em que pese a redução do número de contribuintes jovens no interstício de 2012 a 2023, cumpre destacar ainda o volume das contribuições vertidas por essa faixa etária, em comparação aos aportes realizados pelos demais segurados. Conforme dados extraídos do Anuário Estatístico da Previdência Social⁶, as remunerações auferidas pelos segurados de 30 a 39 anos são expressivamente superiores às dos trabalhadores de 20 a 29 anos:

Tabela 4 – Valor médio das remunerações por faixa etária

Faixa Etária	Ano	Contribuintes	Remunerações (R\$ Milhões)
20 – 29 anos	2021	17.361.026	319.193.728
	2022	18.211.256	371.150.428
	2023	18.218.927	404.712.262
30 – 39 anos	2021	19.333.551	566.856.576
	2022	19.661.096	625.015.282
	2023	19.546.304	669.265.174

Fonte: Elaboração própria com base no Anuário Estatístico da Previdência Social, 2023, seção V, cap. 32.3.

Mesmo havendo uma trajetória ascendente nos valores das remunerações, entre 2021 e 2023, a renda média anual, em 2023, dos contribuintes de 30 a 39 anos representa aproximadamente o dobro daquela registrada entre os jovens de 20 a 29 anos.

Considerando-se que a remuneração total dos dois grupos, em 2023, foi de R\$ 1,07 bilhão, sendo R\$ 404,71 milhões (37,68%) relativos ao grupo de 20 a 29 anos e R\$ 669,27 milhões (62,32%) ao grupo de 30 a 39 anos, conclui-se que a maior parte da

⁶ BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social 2023*, Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/Dados-estatisticos-previdencia-social-e-inss/anuarios-da-previdencia-social>. Acesso em: 08 jul. 2025.

capacidade arrecadatória está concentrada entre os contribuintes de idade mais avançada, a despeito de o número de segurados desse grupo superar em menos de 9% o total registrado entre os mais jovens.

Portanto, a reduzida capacidade contributiva do grupo mais jovem, tanto em razão do menor número de contribuintes quanto dos baixos valores remuneratórios, reforça a vulnerabilidade do sistema previdenciário. Não obstante os trabalhadores maiores de 30 anos ainda representarem a maioria da força de trabalho e registrarem índices de contribuição mais elevados, o atual contexto de transição demográfica impõe uma reflexão crítica acerca da sustentabilidade do sistema para as gerações futuras.

Ressalte-se que essa reduzida adesão dos jovens ao sistema previdenciário decorre, predominantemente, da precariedade de sua inserção no mercado de trabalho, caracterizada pela predominância de vínculos informais, baixa remuneração e elevada rotatividade.

Tafner e Botelho⁷ destacam que essa dificuldade de inserção dos jovens no mercado formal representa um obstáculo à ampliação da cobertura previdenciária dessa faixa etária, evidenciando a premente necessidade de implementação de políticas públicas voltadas à integração dessa categoria ao emprego regular.

Além disso, os autores⁸ problematizam a lógica da solidariedade intergeracional, que fundamenta o sistema previdenciário, demonstrando as incertezas que essa concepção suscita entre os trabalhadores, que passam a questionar: como apostar na solidariedade intergeracional se aquele que hoje contribui não tem garantias institucionais de que seus esforços serão recompensados no futuro? E como resolver a questão se, atualmente, as pessoas vivem mais do que no passado e há uma grande parcela de trabalhadores na informalidade?

De fato, as projeções relativas às contribuições previdenciárias para os próximos anos indicam um panorama pouco promissor. A análise realizada por Costanzi e Ansilheiro⁹, a partir de microdados da PNAD Contínua e de registros administrativos do RGPS, reforça a conclusão de que entre os contribuintes maiores de 16 anos, há o predomínio de participação

⁷ TAFNER, Paulo; BOTELHO, Carolina. *Youth and Social Security Coverage in Brazil*. Open Journal of Social Sciences, v. 2, p. 144–159, jan. 2014, p. 156. DOI: 10.4236/jss.2014.21014. Disponível em: <http://www.scirp.org/journal/jss>. Acesso em: 14 jul. 2025.

⁸ Idem, p.147

⁹ COSTANZI, Rogério Nagamine; ANSILHEIRO, Graziela. *Evolução e projeção de longo prazo de contribuintes e beneficiários e implicações para o financiamento da Previdência Social*. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2024, p. 37. (Texto para Discussão, n. 2988). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13614>. Acesso em: 15 jul. 2025.

da faixa etária entre 30 e 45 anos, grupo no qual a relação entre contribuintes e população total situa-se ligeiramente acima de 50%.

O estudo traça uma tendência de longo prazo, que aponta para o envelhecimento do mercado de trabalho no Brasil. Observa-se que a participação de pessoas com 40 anos ou mais no total de trabalhadores aumentou de 39,5%, em 2012, para 45,1%, em 2022, devendo atingir 54,4% em 2060, ou seja, mais da metade do contingente ativo. No caso das pessoas com 50 anos ou mais, a participação cresceu de 18,6% para 22,4%, de 2012 a 2022, devendo alcançar 32% em 2060, o que representa quase um terço dos trabalhadores ativos¹⁰.

Os dados demonstram claramente o envelhecimento da força de trabalho e, conseqüentemente, dos contribuintes da Previdência Social. Contudo, essas mudanças não se devem exclusivamente à desregulamentação laboral e à fragilização dos vínculos empregatícios. Para além da informalidade e da precarização das relações de trabalho, há que se avaliar a profunda transformação cultural observada na sociedade contemporânea, que tende a modificar consideravelmente a estrutura do mercado de trabalho.

Segundo relatório do Banco Mundial¹¹ os jovens têm demonstrado, cada vez mais, preferência por oportunidades de trabalho vinculadas ao ambiente digital ou por atividades autônomas em plataformas digitais, em vez do emprego assalariado tradicional, regido por contratos formais.

A chamada geração Z, composta por indivíduos nascidos entre 1995 e 2010, é considerada nativa digital, caracterizando-se por uma fluência tecnológica inata e pela facilidade de interação com diferentes culturas, fatores que contribuem para uma maior receptividade à diversidade e à flexibilização dos vínculos sociais¹².

Essa nova percepção de trabalho apresenta seus primeiros indícios ainda na geração anterior. Segundo Pollak¹³, os chamados Millennials (geração Y), nascidos entre 1979 e 1992, são filhos da primeira grande geração de mulheres trabalhadoras da América e cresceram observando as dificuldades para conciliar carreira e família, o que os levou a

¹⁰ Idem, p.45.

¹¹ WORLD BANK. *Social protection for Brazil of the future: promoting inclusion, expanding opportunity and reducing inequality*. Washington, D.C.: World Bank, 2023, p. 39 e 41. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099041823131543914/pdf/P1748360ccc7150e30857b06a0e80ada814.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2025.

¹² ARAUJO, Priscila Braz Leite Parreiras. *A geração Z e o conflito de gerações no mercado de trabalho*. In: ASSIS, Afonso Henrique Souza de; WEILER, Tatiane Ketlyn Roncovsky; BARROS, Verônica Souto Maior De Lima (org.). *Administração em Foco*. vol 5. Curitiba: Editora Manual, 2024. cap. 3, p. 49. ISBN 978-65-981790-9-0. DOI: 10.29327/5396137. Disponível em: <https://editoramanual.com.br/index.php/principal/issue/view/10>. Acesso em 10 jul 2025.

¹³ POLLAK, Lindsey. *Becoming the boss: new rules for the next generation of leaders*. New York: Harper Business, 2014. p. 213.

valorizar propostas profissionais mais equilibradas. A rígida separação entre vida pessoal e profissional, que anteriormente predominava como norma, começa a se diluir ainda nesse grupo, manifestando-se, então, as primeiras demandas por flexibilidade e integração entre vida e trabalho.

No contexto da geração Z, essa tendência não apenas se mantém, como se intensifica, trazendo implicações mais amplas. Esses indivíduos demonstram menor adesão às estruturas hierárquicas e às exigências de subordinação típicas dos vínculos empregatícios formais, de modo que a carteira assinada deixa de representar um ideal de sucesso profissional. A busca por flexibilidade e autonomia, portanto, vai suplantando o interesse pela proteção social, o que, na prática, resulta no afastamento tanto da previdência pública quanto de mecanismos privados de cobertura em face dos riscos sociais.

Tal movimento tende a expor uma parcela significativa da população à futura ausência de garantias básicas. Para que isso não ocorra, há que se buscar um redirecionamento das políticas públicas e das legislações trabalhista e previdenciária, a fim de adequá-las a essa mudança estrutural no mercado de trabalho.

Ressalte-se que o atual modelo, baseado no sistema de repartição simples, orienta o funcionamento do Regime Geral de Previdência Social, exigindo o constante ingresso de novos contribuintes para assegurar o financiamento das aposentadorias. As projeções demográficas, no entanto, expõem um cenário de crescente dependência do sistema em relação a uma faixa etária que está se aproximando da inatividade - composta por indivíduos que, dentro de duas décadas, deixarão de contribuir e passarão a integrar uma massa já expressiva de beneficiários - sem a correspondente reposição pela geração mais jovem.

Esse fenômeno, inevitavelmente, elevará a razão de dependência (relação entre ativos e inativos), pressionando ainda mais um sistema cuja sustentabilidade fiscal já se encontra comprometida, não apenas pelo descompasso entre contribuintes e beneficiários, mas também por políticas que desoneram a folha salarial de forma desordenada e sem mecanismos compensatórios adequados.

2.1.2 A Contribuição patronal e o custo invisível das isenções fiscais

A Constituição Federal de 1988 representou um marco normativo na institucionalização da proteção social no Brasil, incorporando importantes conquistas destinadas à classe trabalhadora, ao mesmo tempo em que ampliou os custos empresariais e estatais, com contratação de mão de obra e cobertura previdenciária.

Pouco tempo após sua promulgação, já se delineavam as primeiras discussões voltadas à revisão do modelo. Assim, em 1995, o governo federal encaminhou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição nº 33/1995, que deu origem à Emenda Constitucional nº 20/1998. O Parecer da Comissão Especial, que analisou a PEC¹⁴, evidencia que, já naquele momento, discutia-se, entre outros aspectos, a desconstitucionalização dos direitos previdenciários, a instituição de um regime de capitalização complementar, o aumento de requisitos para aposentadoria, a desindexação dos benefícios em relação ao salário mínimo, o fim da aposentadoria especial para professores e mudanças significativas no regime jurídico dos servidores públicos.

Ainda que propostas como a desconstitucionalização dos critérios de elegibilidade e a desindexação dos benefícios não tenham sido aprovadas durante a tramitação da PEC nº 33/1995, um dispositivo de significativo impacto foi incorporado ao texto constitucional com baixa resistência política, diante da multiplicidade de medidas discutidas. Trata-se da introdução do §9º ao art. 195 da Constituição Federal, que passou a permitir a flexibilização de alíquotas e bases de cálculo das contribuições sociais, conforme a atividade econômica, o grau de utilização de mão de obra, o porte da empresa ou a condição estrutural do mercado de trabalho.

A justificativa apresentada para essa primeira flexibilização das contribuições sociais foi o suposto estímulo à competitividade no mercado. Essa previsão normativa, porém, inaugurou uma trajetória de sucessivas políticas de flexibilização fiscal, que contribuíram para o progressivo esvaziamento do orçamento da Seguridade Social.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 42/2003, foram introduzidos os §§12 e 13 ao art. 195 da Constituição Federal, permitindo a definição, por lei ordinária, dos setores econômicos a serem contemplados e viabilizando a substituição gradual da contribuição sobre a folha de salários por tributo incidente sobre faturamento ou lucro.

Na justificativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 41/2003¹⁵, que deu origem à Emenda Constitucional nº 42/2003, argumentou-se que a contribuição sobre a folha de salários representava um ônus que desestimulava o emprego formal. Nesse contexto, defendia-se a necessidade de uma mudança na lógica de financiamento da Seguridade Social com o objetivo de incentivar os setores com maior nível de empregabilidade.

¹⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer da Comissão Especial da Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 1995*. Relator: Arnaldo Madeira. Brasília, 1998, p. 184. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=169284. Acesso em: 10 jul. 2025.

¹⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 41, de 2003*. p. 12. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=113717>. Acesso em: 15 jul. 2025.

Posteriormente, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 47/2005, o §9º do art. 195 foi ampliado, passando a incluir entre os critérios para a concessão de alíquotas e bases de cálculo diferenciadas, o porte da empresa e a condição estrutural do mercado de trabalho.

Apesar das alterações promovidas no texto constitucional, os efeitos dessas inovações não se concretizaram de forma ampla, sendo inicialmente contempladas apenas áreas relacionadas à tecnologia da informação.

Contudo, no contexto do Plano Brasil Maior, com a instituição do Decreto nº 7.540, de 02 de agosto de 2011, a proposta foi efetivamente consolidada. Para tanto, criou-se um novo tributo denominado Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta – CPRB, em substituição à Contribuição Previdenciária Patronal – CPP.

A CPP, com alíquota de 20% incidente sobre a folha de salários, foi convertida na CPRB, que passou a incidir sobre a receita bruta das empresas, com alíquotas que variaram de 1% a 4,5% ao longo dos anos.

Com a promulgação da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, o impacto negativo na arrecadação previdenciária, previsto na Exposição de Motivos nº 122 MF/MCT/MDIC, já era estimado em R\$ 214 milhões de reais para o ano de 2011 e R\$ 1,43 bilhão para 2012. Apesar dessa previsão, a norma limitou-se a indicar, de forma genérica, que caberia à União compensar o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, pelos valores correspondentes à renúncia previdenciária decorrente da desoneração, sem especificar mecanismos concretos de compensação.

O ano de 2012 foi marcado pela edição de diversas normas¹⁶ com o objetivo de ampliar o rol de setores beneficiados pela política, embora ausentes estudos técnicos que fundamentassem as escolhas ou instrumentos de fiscalização capazes de aferir eventuais contrapartidas, especialmente no tocante à geração de empregos formais.

A cada nova norma que ampliava os setores e produtos beneficiados ou modificava as alíquotas aplicáveis, tornava-se mais complexo o recolhimento, dificultando a fiscalização da arrecadação por parte do Poder Público.

¹⁶ O Decreto nº 7.828/2012 definiu as alíquotas aplicáveis conforme a atividade econômica, com base na Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI. Posteriormente, a Lei nº 12.715/2012 incluiu entre os beneficiários setores como o hoteleiro e os de transporte rodoviário, aéreo e marítimo, estabelecendo como fonte de custeio os recursos do Orçamento Fiscal. As Medidas Provisórias nº 601/2012 e nº 612/2012 ampliaram o escopo do regime, incluindo empresas dos setores da construção civil e do varejo, bem como expandindo o rol de produtos contemplados de acordo com a TIPI.

Somente em 2017¹⁷ sobreveio a primeira tentativa de extinção do benefício fiscal e de reoneração dos setores então abrangidos. Contudo, a iniciativa restou frustrada, com a prorrogação da medida por mais duas vezes consecutivas, até 31 de dezembro de 2023.

Em mais uma investida legislativa voltada à prorrogação do benefício, dessa vez até 2027, o Congresso Nacional aprovou a conversão da Medida Provisória nº 1.202/2023 na Lei nº 14.784, de 27 de dezembro de 2023. Entretanto a norma foi integralmente vetada pelo Poder Executivo, com fundamento em inconstitucionalidade, diante da ausência de estimativa do impacto financeiro e orçamentário da medida, bem como da indicação da fonte de custeio previamente à aprovação legislativa, em desacordo com o art. 113 do ADCT e com as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal. Com a rejeição do veto presidencial pelo Congresso, a lei foi promulgada, sendo então ajuizada Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

Após intensos debates e a apresentação de propostas tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Poder Legislativo, foi sancionada a Lei nº 14.973/2024, que regulamentou a reoneração gradual da folha de pagamentos. A norma estabelece a elevação progressiva das alíquotas da Contribuição Previdenciária Patronal – CPP, a partir de janeiro de 2025, com a concomitante redução proporcional da alíquota da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta – CPRB, até sua substituição integral ao final do período de transição, em 2027.

A análise da trajetória normativa demonstra a inequívoca intenção de se perpetuar uma política originalmente concebida como transitória, com previsão inicial de vigência correspondente a um ano. Para além das sucessivas prorrogações, desprovidas de efetiva avaliação de resultados, a política de desonerações mostrou-se ineficaz no que se refere à promessa de geração de empregos.

Conforme estudo realizado por Hecksher¹⁸, com base em microdados da PNAD Contínua, de 87 setores da economia analisados, 47 abriram mais postos de trabalho do que fecharam. No entanto, entre os 4 setores com melhor desempenho¹⁹ nenhum era beneficiado pela política de desoneração da folha de pagamentos.

¹⁷ A Medida Provisória nº 774/2017 propôs a reoneração da folha de pagamento, por meio da exclusão de diversos setores. Contudo, referida medida foi revogada pela Medida Provisória nº 794/2017. Com a edição da Lei nº 13.670/2018 a vigência da desoneração foi prorrogada até 31 de dezembro de 2020, com ressarcimento das empresas anteriormente excluídas do regime.

¹⁸ HECKSHER, Marcos. *Os setores que mais (des)empregam no Brasil*. 2023, p. 2. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12343/6/Radar_73_Art2_setores_que_mais_desempregam_br.pdf Acesso em: 15 maio. 2025.

¹⁹ Os setores que mais se destacaram na criação de vagas de trabalho, no intervalo de 2012 a 2022, foram: atividade de atenção à saúde humana (2,0 milhões); comércio, exceto de veículos automotores e motocicletas (1,8 milhões); alimentação (1,5 milhão) e educação (1,5 milhão).

O autor destaca, ainda, que o conjunto de setores beneficiados, na verdade, reduziu sua participação em relação ao total de trabalhadores ocupados. Ressalte-se, por exemplo, que o subsetor de serviços especializados para construção civil, desonerado, foi o terceiro que mais eliminou postos de trabalho, em toda a economia. De modo similar, o subsetor de construção e incorporação de edifícios, igualmente desonerado, ocupou a segunda posição entre os que mais perderam vínculos contributivos com a Previdência Social, conforme referido estudo.

Realizando um comparativo entre atividades desoneradas e não desoneradas, no que tange à evolução do nível de empregos formais, observa-se uma diferença significativa. A Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda²⁰, ao analisar 141 classes desoneradas no período de 2015 a 2021, concluiu que a taxa média anual de crescimento dos vínculos empregatícios foi negativa para os setores beneficiados pela desoneração (-0,1%), enquanto os setores não contemplados apresentaram um crescimento médio anual de 2,9%.

Esse mesmo estudo apontou uma significativa redução no estabelecimento de vínculos formais nas empresas beneficiadas pela desoneração, de 21% para 18%, entre 2015 e 2021. Contudo, no mesmo período, os setores não contemplados pela medida apresentaram aumento no percentual de vínculos, de 79% para 82%, evidenciando, de forma objetiva, a ausência de efetiva correlação entre a política de desoneração e a geração de empregos.

Além da inexistência de fundamentos que justifiquem a concessão do benefício, deve-se considerar, também, o impacto negativo acumulado ao longo dos anos sobre o equilíbrio financeiro e atuarial da Seguridade Social, sobretudo a partir de 2013, quando a robustez desse orçamento passou a atrair a atenção do governo.

O fato é que, em períodos de crescimento econômico, o sistema de proteção social demonstrou plena capacidade de autofinanciamento, o que pode ter levado ao desprezo por minuciosas justificativas para a realocação de recursos e ao surgimento dos primeiros indícios de desvio de finalidade na gestão orçamentária.

Conforme Gentil²¹, no período de 2003 a 2010, com a retomada da atuação estatal por meio do investimento público e da ampliação do orçamento da Seguridade Social, foram obtidos elevados superávits no âmbito do sistema protetivo. Segundo a autora o poderio da Seguridade Social era evidente na fase de expansão econômica, que se estendeu de 2004 e

²⁰ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica. *Desoneração da Folha de Pagamentos – Análise setorial da política prorrogada e proposta de revisão*. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/analises-e-estudos/desoneracao_final_3.pdf/view. Acesso em 24 de maio. 2025.

²¹ GENTIL, Denise Lobato. *A política fiscal e a falsa crise da Seguridade Social brasileira: uma história de desconstrução e de saques*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2019. 211 p. ISBN 9788590688679. p.168/170.

2013. Contudo, em vez de se preservar o equilíbrio atuarial, foram adotadas medidas que direcionaram o excedente arrecadatório, não para a constituição de reservas, mas para a concessão de benefícios fiscais.

Salvador²² salienta que até 2012 a maior parte das renúncias tributárias ocorria sobre impostos. No entanto, a partir de 2013, observa-se uma inversão: os gastos tributários advindos das contribuições sociais passaram a representar mais da metade da perda de arrecadação tributária da União, atingindo 55,82% em 2015. Essa tendência de renúncia crescente das contribuições sociais não apenas se intensificou nos anos seguintes, como também adquiriu contornos mais específicos com a manutenção de políticas como a desoneração da folha de pagamento, conforme demonstrado.

Nessa perspectiva, o governo editou, em 31 de dezembro de 2021, a Medida Provisória nº 1.093, posteriormente convertida na Lei nº 14.360, de 2022. Essa norma alterou a Lei nº 8.212, de 1991, para suprimir a compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social, que correspondia ao valor estimado da renúncia previdenciária decorrente dessa política. Como resultado, houve uma progressiva redução da arrecadação, sem que fosse realizada a devida recomposição das receitas.

Se, por um lado, a ANFIP²³ contabilizou um total de arrecadação para o RGPS da ordem de R\$ 603.023 bilhões em 2023, por outro, a Receita Federal do Brasil²⁴ constatou que, no mesmo ano, a arrecadação das contribuições patronais foi de R\$ 395.773 bilhões. Isso permite concluir que mais de 65% de toda a receita do RGPS advém de contribuições patronais, o que reforça a relevância da discussão acerca das desonerações no financiamento previdenciário, não apenas no que se refere à folha de pagamento, mas também em relação às perdas associadas à arrecadação de PIS e COFINS.

²² SALVADOR, Evilasio da Silva. *O desmonte do financiamento da Seguridade Social em contexto de ajuste fiscal*. Serviço Social & Sociedade. São Paulo, n. 130, 2017, p. 426–446, DOI: 10.1590/0101-6628.117. p. 15. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/mT566rdLKQ8crx5qQ4z7W9k/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 16 jul. 2025.

²³ ANFIP - Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social. *Análise da Seguridade Social 2023*. 24. ed. Brasília: ANFIP. 134 p., 2024, p. 99. ISBN 978-65-88726-08-2. Disponível em: www.anfip.org.br/publicacoes/analise-da-seguridade-social-2023/. Acesso em: 25 jul. 2025.

²⁴ BRASIL. Receita Federal do Brasil. *Carga Tributária no Brasil 2023: análise por tributo, base de incidência e arrecadação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios*. Brasília, 2024, p. 29 Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria/carga-tributaria-no-brasil-2023>. Acesso em: 25 jul. 2025.

2.2 O FINANCIAMENTO SOCIAL EM DISPUTA: ENTRE O CONSTITUCIONAL E O CONJUNTURAL

A alocação de recursos públicos demonstra, de forma inequívoca, as escolhas políticas que orientam a ação do Estado. No âmbito da Seguridade Social, essas decisões deveriam estar firmemente ancoradas em princípios fundamentais, sobretudo naqueles que visam resguardar a solidariedade e o equilíbrio financeiro e atuarial do pilar previdenciário.

A solidariedade, enquanto princípio estruturante, baseia-se em um conjunto de receitas vinculadas, que devem assegurar ampla proteção aos indivíduos em face dos riscos sociais. Contudo, o modelo constitucional tem sido progressivamente desvirtuado por uma perspectiva conjuntural, na qual as renúncias fiscais, a desvinculação de receitas e a flexibilização das bases de cálculo acabam por comprometer a capacidade arrecadatória da Seguridade Social.

Ao se contabilizarem as perdas acumuladas ao longo dos últimos anos, constata-se um impacto significativo tanto nas contribuições dos trabalhadores e empregadores, quanto nas contribuições incidentes sobre o faturamento e o lucro. A instituição de regimes diferenciados, os programas de desoneração da folha de pagamentos e as isenções concedidas no âmbito do PIS, da COFINS e da CSLL representam significativa renúncia de receitas, fragilizando o orçamento da seguridade e comprometendo sua estabilidade financeira e orçamentária. Sob essa ótica, torna-se necessário examinar mais detidamente os principais tributos que compõem a base de financiamento da Seguridade Social.

O subtópico seguinte é dedicado à análise do Programa de Integração Social - PIS, da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, com ênfase em sua natureza jurídica, na destinação constitucional e nos efeitos concretos das desonerações incidentes sobre essas contribuições.

2.2.1 PIS, COFINS E CSLL: a mitigação da base de financiamento da Seguridade Social

Para viabilizar a efetiva implementação de um sistema de Seguridade Social abrangente, capaz de articular as políticas de saúde, previdência e assistência social, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma base de financiamento ampla. Para tanto, foram incorporadas, entre outras receitas, aquelas oriundas de contribuições sociais vinculadas, como o Programa de Integração Social - PIS, a Contribuição para o

Financiamento da Seguridade Social - COFINS e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL.

O Programa de Integração Social – PIS foi instituído pela Lei Complementar nº 07, de 07 de setembro de 1970, e recepcionado pela Constituição Federal de 1988. A Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS foi criada pela Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991, em substituição ao Finsocial. Já a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, foi instituída pela Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988.

Segundo Renzio et al.²⁵, o PIS e a COFINS constituem os principais tributos federais incidentes sobre o consumo, recaindo sobre a receita bruta das empresas. Embora compartilhem a mesma base de cálculo, ambas possuem finalidades distintas: o PIS integra a receita da Seguridade Social, mas parte de sua arrecadação é destinada ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que financia políticas de emprego e renda, como o seguro-desemprego e o abono salarial; por sua vez, a COFINS e a CSLL destinam-se, em sentido amplo, ao financiamento da Seguridade Social, sem vinculação específica a nenhuma de suas áreas internas.

Ocorre que, apesar da expressa vinculação ao orçamento da Seguridade Social, parte significativa dessas receitas é desviada por meio de desonerações fiscais ou pela desvinculação de receitas.

De acordo com Hickmann et al.²⁶, as principais receitas que compõem o orçamento da Seguridade Social (PIS, COFINS, CSLL e Contribuições à Previdência Social) representaram 49,9% do total de renúncias fiscais de 2021, sendo a COFINS responsável pela maior parcela dessas renúncias. Conforme informações constantes no Demonstrativo de Gastos Tributários PLOA 2025²⁷:

²⁵ RENZIO, Paolo de; PIRES, Manoel; RODRIGUES, Natalia; TEIXEIRA JUNIOR, Giosvaldo. *Relatório Nacional sobre Gastos Tributários: Brasil (versão preliminar)*. Rio de Janeiro: FGV; CEP; IDOS, nov. 2024, p. 16. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/users/user2195/tecr-brazil-versao-preliminar-13-11-2024.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2025.

²⁶ HICKMANN, Clair; SANTOS, Dão Real P. dos; NEVES, Márcio Calvet; INTROÍNI, Paulo Gil. *Renúncias Fiscais ou Gastos Tributários*. Porto Alegre: Instituto Justiça Fiscal – IJF. 2021, p. 5 Disponível em: <https://ijf.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Renuncias-Fiscais-Doc-para-subsidiar-o-PBP-elaboracao-IJF.pdf>. Acesso em 27 jul 2025.

²⁷ BRASIL. Receita Federal do Brasil. *Demonstrativo dos Gastos Tributários – Bases Efetivas 2021: série 2019 a 2024 – Quadros XIX a XXI*. Brasília: Receita Federal do Brasil, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/dgt-bases-efetivas-2021-serie-2019-a-2024-quadros.xlsx/view>. Acesso em: 27 jul. 2025.

Tabela 5 – Gasto tributário relativo a Contribuições Sociais (2021/2024)

GASTO TRIBUTÁRIO (R\$ Bilhões)				
CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	EFETIVO		PROJEÇÃO	
	2021	2022	2023	2024
COFINS	120.195	134.952	144.829	122.641
PIS-PASEP	24.747	28.617	30.772	25.220
CSLL	19.550	23.601	25.606	25.733

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponibilizados pela Receita Federal do Brasil.

Esse demonstrativo, expedido pela Receita Federal do Brasil, conceitua gastos tributários como despesas indiretas do Estado, realizadas por intermédio do sistema tributário, que reduzem a arrecadação potencial com o objetivo de ampliar a disponibilidade econômica de determinados contribuintes.

No entanto, impõe-se a reflexão: o que justificaria uma redução superior a R\$ 173 bilhões, em 2024, no orçamento da Seguridade Social para favorecer predominantemente setores empresariais, em manifesta afronta ao princípio da justiça distributiva e aos princípios fundamentais da solidariedade e da proteção social?

Considerando o disposto no Demonstrativo de Gastos Tributários - Bases Efetivas 2023²⁸, publicado pela Receita Federal do Brasil, o total de renúncias fiscais em 2023 alcançou o montante de R\$ 541,1 bilhões. Considerando que, em 2023, apenas as isenções fiscais incidentes sobre as contribuições sociais (PIS, COFINS e CSLL) resultaram em uma perda na arrecadação de R\$ 201,20 bilhões, conforme demonstrado na tabela acima, conclui-se que aproximadamente 37,18% de todo o gasto tributário de 2023 recaiu sobre o orçamento da Seguridade Social.

Ressalte-se que esse percentual não abrange outras medidas de erosão fiscal, como a desoneração da folha de pagamentos e a Desvinculação de Receitas da União, que, segundo a ANFIP²⁹, extraíram da Seguridade Social R\$ 10.355 bilhões e R\$ 160,230 bilhões, respectivamente, em 2023, comprometendo severamente o financiamento do sistema.

Embora as desonerações fiscais incidentes sobre o PIS, a COFINS e a CSLL constituam os principais mecanismos de esvaziamento da base arrecadatória da Seguridade

²⁸ BRASIL. Receita Federal do Brasil. *Demonstrativos dos Gastos Tributários – Bases Efetivas 2022 – Quadro XXX (Série 2020 a 2025)*. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/dgt-bases-efetivas-2022-serie-2020-a-2025-quadros.xlsx/view>. Acesso em: 21 ago. 2025.

²⁹ ANFIP - Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social. *Análise da Seguridade Social 2023*. 24. ed. Brasília: ANFIP, 2024. 134 p. ISBN 978-65-88726-08-2. p. 99. Disponível em: www.anfip.org.br/publicacoes/analise-da-seguridade-social-2023/. Acesso em: 25 jul. 2025.

Social, seus efeitos poderiam ter sido menos gravosos, não fosse o impacto adicional decorrente das decisões judiciais com significativos desdobramentos fiscais.

A mais expressiva dessas decisões se deu no julgamento da chamada “tese do século” pelo Supremo Tribunal Federal, que culminou na exclusão do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS da base de cálculo do PIS e da COFINS. Essa decisão, embora fundamentada em uma leitura técnica da composição da receita bruta, acarretou perdas estimadas em centenas de bilhões de reais para a União.

Assim, às renúncias legalmente instituídas soma-se o impacto deletério de interpretações judiciais que, ao favorecerem determinados grupos econômicos, acabam por desestruturar o orçamento constitucionalmente vinculado à proteção social.

A controvérsia acerca da incidência do ICMS sobre a base de cálculo de PIS e COFINS teve origem na imprecisão conceitual dos termos “receita” e “faturamento”, constantes na alínea “b”, inciso I do art. 195 da CF/88. Essa ambiguidade foi agravada com a edição da Lei nº 9.718/1998, que ampliou o conceito de faturamento para abranger a totalidade da receita bruta das pessoas jurídicas. A partir desse alargamento, sucederam-se inúmeros questionamentos jurídicos que levaram à interposição do Recurso Extraordinário – RE 240.785/MG e, posteriormente, do RE 574706/PR, este com repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal.

Embora a questão tenha sido amplamente debatida no âmbito do RE 240.785/MG, que reconheceu a constitucionalidade da inclusão do ICMS na receita bruta, integrando, portanto, a base de cálculo do PIS e da COFINS, essa interpretação foi superada no julgamento do RE 574.706/PR.

Durante as deliberações, o Ministro Gilmar Mendes³⁰ ponderou que a exclusão do ICMS da base de cálculo dos tributos traria graves consequências, sobretudo, no que se refere à perda de receitas para a manutenção da Seguridade Social.

A União, ao defender a manutenção do ICMS na base de cálculo utilizou como fundamento o art. 12 do Decreto-Lei nº 1.598/77, que estabelece como receita bruta: o produto da venda de bens nas operações de conta própria; o preço da prestação de serviços em geral; o resultado auferido nas operações de conta alheia; as receitas da atividade ou objeto principal da pessoa jurídica, não havendo, portanto, previsão legal para a exclusão de tributos no cômputo dessa receita.

³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 574.706*, Paraná. Julgamento em 15 de março de 2017. Inteiro Teor do Acórdão, Documento 244, p. 81 Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2585258>. Acesso em: 30 de julho de 2025.

A Procuradoria-Geral da República³¹, por sua vez, manifestou-se favoravelmente à modulação dos efeitos do acórdão, destacando que inúmeras transações fiscais seriam alcançadas pela decisão, podendo acarretar o pagamento de restituições e vultosos dispêndios para o Poder Público.

Por fim, em 2021, ao julgar o Tema 69, o Supremo Tribunal Federal firmou a tese de que o ICMS não compõe a base de cálculo do PIS e da COFINS. Os efeitos da decisão foram modulados para se aplicarem apenas a fatos geradores ocorridos a partir de 15 de março de 2017, data de julgamento do mérito do RE 574.706, ressalvadas as ações judiciais e os procedimentos administrativos já protocolados até essa data.

Além de atingir consideravelmente as receitas provenientes do PIS e da COFINS, a decisão, ao consolidar o entendimento de que o conceito de receita bruta não abrange tributos indiretos, como o ICMS, abriu um importante precedente para a exclusão de outros tributos da base de cálculo dessas contribuições sociais, a exemplo do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN, objeto de discussão no bojo do RE 592.616, ainda em tramitação no Supremo Tribunal Federal.

No que tange às repercussões financeiras, conforme Nota Técnica nº 48, expedida por Instituição Fiscal Independente - IFI³², em 31 de maio de 2021, considerando apenas as ações judiciais relativas à exclusão do ICMS da base de cálculo do PIS e da COFINS, a perda média anual, de 2017 a 2020, foi de R\$ 23,3 bilhões. Já as projeções para o período de 2021 a 2030, indicam uma perda média anual de R\$ 64,9 bilhões, mesmo no cenário mais conservador.

Nesse contexto de relevante perda de receitas vinculadas à Seguridade Social, ganham relevo as alterações introduzidas pela reforma tributária, sobretudo no que se refere à criação da Contribuição sobre Bens e Serviços - CBS.

Apresentada sob a justificativa de simplificação tributária, a CBS pode representar um novo capítulo no já recorrente tensionamento entre a busca por eficiência arrecadatória e a preservação da função protetiva constitucionalmente atribuída à Seguridade Social, conforme se analisará adiante.

³¹ Idem, p. 129.

³² BRASIL. Senado Federal. *Nota Técnica nº 48, de 31 de maio de 2021: Simulações para a retirada do ICMS da base do PIS e da Cofins*. Brasília: Instituição Fiscal Independente, 2021. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/589508/NT48.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2025.

2.2.2 CBS e o tensionamento entre arrecadação e proteção social

Após mais de uma década de desonerações sobre a folha de salários e sucessivos desvios de recursos da Seguridade Social, ganha destaque a proposta de um novo código tributário – iniciativa que desperta expectativas de avanço, mas que também é marcada por ceticismo e desconfiança entre especialistas e setores sociais atentos à sustentabilidade da Seguridade Social.

As alterações propostas indicam a instituição de um sistema tributário mais simplificado e transparente, estruturado sob a lógica do Imposto sobre Valor Agregado – IVA. Esse novo modelo de tributação estabelece a unificação de diversos tributos, objetivando, em tese, desburocratizar a arrecadação e ampliar a fiscalização, reduzindo distorções na alocação de recursos e mitigando a concessão de benefícios fiscais injustificados.

Apesar do discurso da desburocratização, pouco se tem debatido acerca do risco de agravamento do desvio de finalidade das receitas vinculadas, ou mesmo sobre a possibilidade de desvinculação dos valores arrecadados - aspectos cruciais para a preservação da rede protetiva estatal.

Ocorre que a Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, promoveu significativas alterações no Sistema Tributário Nacional, mas a análise de eventuais impactos somente será possível após sua efetiva implementação, a ser concretizada por meio da regulamentação infraconstitucional.

No que se refere ao novo modelo de tributação sobre o consumo, foi sancionada a Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, instituindo o Imposto sobre Bens e Serviços – IBS, a Contribuição Social sobre Bens e Serviços – CBS e o Imposto Seletivo – IS, conformando os principais instrumentos da reforma tributária em curso.

Diante do necessário recorte metodológico, se abordará especificamente a Contribuição Social sobre Bens e Serviços - CBS, por se tratar de uma contribuição destinada ao financiamento da Seguridade Social.

Instituída com a finalidade de substituir o PIS (Programa de Integração Social) e a COFINS (Contribuição para Financiamento da Seguridade Social), a CBS representa uma transição da tributação sobre o faturamento para um modelo de incidência mais amplo sobre o consumo de bens e serviços.

O primeiro aspecto a ser analisado refere-se à justiça social, haja vista a forma como o tributo foi estruturado, onerando o consumidor final independentemente de sua capacidade contributiva.

Com a extinção do PIS e da COFINS a partir de 2027, e a consequente adoção de um modelo de incidência baseado no consumo, observa-se um deslocamento da carga tributária. Isso porque o novo arranjo tende a onerar mais os contribuintes de menor renda, ao mesmo tempo em que beneficia, ainda que indiretamente, os detentores de maior capacidade econômica.

A mudança na base de incidência, que deixa de recair sobre o faturamento das empresas para incidir sobre o consumo, tem sido apontada como um importante fator de simplificação e de maior transparência. Contudo, a despeito desses possíveis avanços, impõem-se questionamentos quanto à justiça fiscal do modelo adotado.

Segundo o Instituto dos Auditores Fiscais da Bahia³³, uma reforma tributária deve priorizar o aumento da arrecadação a partir da tributação sobre a renda e o patrimônio, com proporcional redução da carga incidente sobre o consumo, haja vista a elevada concentração de riquezas existente no Brasil. No entanto, o que se observou, foi a instituição de um modelo fundamentado em dados econômicos incapazes de demonstrar que não haverá aumento da carga tributária para os consumidores finais na aquisição de bens e serviços.

De fato, as contribuições sociais denominadas PIS e COFINS, cuja vigência deverá se encerrar em 2027, apresentam distorções e variações de alíquotas que comprometem sua efetividade. Segundo Grupenmacher e Feio³⁴:

[...] a própria legislação é de difícil compreensão, trazendo vários regimes e várias formas de tributar um mesmo produto ou serviço, por isso uma das justificativas do Governo Federal foi apresentar a necessidade da extinção do PIS e COFINS, em razão de seus vários regimes diferenciados e desoneração que não se justificam.

As autoras esclarecem que as contribuições sociais de competência da União têm como finalidade precípua o financiamento de atividades estatais específicas, funcionando como instrumentos voltados à concretização dos objetivos previstos na “Ordem Social” da Constituição Federal, a exemplo de saúde, previdência, assistência social, educação e cultura.

³³ INSTITUTO DOS AUDITORES FISCAIS DO ESTADO DA BAHIA – IAF. *Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços (CBS) – Nota Técnica nº 02*. Salvador: IAF, 2022. Disponível em: <https://iaf.org.br/conteudo/9226/contribuicao-social-sobre-operacoes-com-bens-e-servicos-cbs-nota-tecnica-02>. Acesso em: 06 jul. 2025.

³⁴ GRUPENMACHER, Betina; FEIO, Luiza Gaspar. *A tributação sobre consumo e a justiça social: uma análise da proposta de lei que cria a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS)*. Revista de Direitos Fundamentais e Tributação – RDFT, São Paulo, v. 7, n. 2, jul./dez. 2024, p. 07/08. Disponível em: <https://www.rdft.com.br/index.php/revista/article/view/86>. Acesso em: 01 jul 2025.

Em que pese o conteúdo valorativo, observa-se que, na prática, há desvios que comprometem a efetividade desse modelo de financiamento vinculado. Contudo, a substituição desses tributos por uma nova contribuição, cuja eficácia ainda é incerta, pode agravar as restrições orçamentárias já enfrentadas pela Seguridade Social.

No contexto da Reforma Tributária, a CBS é um tributo federal, que passa a integrar o rol de contribuições destinadas à Seguridade Social, nos termos do inciso V, do art. 195 da Constituição Federal. Contudo, embora formalmente seja classificada como contribuição social, a Lei Complementar nº 214/2025 não estabelece de forma clara a destinação integral dos recursos arrecadados para o financiamento desse sistema.

A ausência de clareza quanto aos mecanismos de repasse automático dos recursos para a Seguridade Social gera lacunas e carece de garantias legais efetivas. Além disso, há o risco de volatilidade na arrecadação, sobretudo em contextos de desaceleração econômica, o que acentua a insegurança quanto à sustentabilidade financeira do sistema de proteção social. Segundo Lobo e Martinz Filho³⁵:

A CBS, ao incidir sobre o consumo, pode não acompanhar o crescimento das demandas sociais, especialmente em um cenário de desaceleração econômica ou crises fiscais. Isso é particularmente preocupante no contexto do envelhecimento populacional, que aumenta os custos da Previdência e da Saúde.

Os autores ressaltam a importância de expressa previsão legal de um percentual fixo da arrecadação da CBS destinado, de forma vinculada, ao financiamento da Seguridade Social. Assim, restaria assegurada maior estabilidade e segurança financeira ao sistema, mitigando a vulnerabilidade das receitas diante de oscilações econômicas e de eventuais mudanças nas prioridades orçamentárias do Governo.

Ibrahim³⁶ reforça essa perspectiva ao sugerir a criação de um fundo específico destinado à Seguridade Social, alimentado por receitas provenientes da CBS. Referido fundo teria o objetivo de assegurar a sustentabilidade financeira do sistema, a longo prazo, garantindo que os recursos arrecadados cumpram a finalidade constitucional de proteção social.

³⁵ LOBO, Filipe Ticiano de Albuquerque; MARTINZ FILHO, Franklin Arthur. *Reforma tributária e a criação da CBS: implicações para a sustentabilidade da Seguridade Social no Brasil*. In: LEITÃO, André Studart; PIERDONÁ, Zélia Luiza (Coord.). *Seguridade Social sustentável: o futuro das políticas de proteção social*. Porto: Instituto Ibero-americano de Estudos Jurídicos – IBEROJUR, 2025. p. 167-175. p. 172/173. ISBN 978-989-36054-1-7. DOI: <https://doi.org/10.62140/SSSFPPS2025>.

³⁶ Idem, p. 173 (Cita: IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 23. ed. São Paulo: Impetus, 2022).

Ressalte-se que o enfoque na eficiência fiscal tem ofuscado, de maneira preocupante, a relevância da justiça social como pilar do Estado Democrático de Direito. Essa excessiva priorização do equilíbrio fiscal tem resultado na crescente desconstrução do conceito de Estado Social, enfraquecendo a capacidade estatal de arcar com políticas públicas, o que pode aprofundar o histórico cenário de desigualdade.

O financiamento de políticas públicas essenciais não deve estar subordinado, exclusivamente à lógica da eficiência fiscal. É fundamental que se preserve a distinção estabelecida pelo Constituinte de 1988, que, de forma expressa, separou os orçamentos fiscal, da Seguridade Social e de investimentos, atribuindo-lhes finalidades e naturezas distintas. Nessa perspectiva, alguns aspectos da reforma merecem especial atenção, não apenas quanto aos efeitos arrecadatórios, mas também em relação à coerência conceitual das normas que visam consolidá-la.

Uma questão relevante, também debatida pela doutrina no âmbito da reforma tributária, refere-se à imprecisão conceitual presente na definição de bens e serviços. O artigo 3º da Lei Complementar nº 214/2025 estabelece que “Operação com bem é qualquer operação com bem, material ou imaterial, inclusive direitos. Operação com serviço é qualquer operação que não seja uma operação com bem”.

Referida definição, segundo Barros³⁷ é excessivamente ampla e tautológica, pois não delimita com clareza quais atividades são efetivamente tributáveis, ensejando vasta margem para interpretações divergentes e, conseqüentemente, grave insegurança jurídica quanto aos limites de incidência da CBS. Para o autor, essa indeterminação aumenta o potencial de litígios, o que pode comprometer a previsibilidade dos recursos disponíveis para a Seguridade Social.

É possível identificar que, seja pela inexistência de um fundo específico, pela indefinição do percentual destinado ao sistema protetivo ou pela alteração da base de incidência, que recai de forma mais onerosa sobre o consumidor final, o resultado da reforma tributária - assim como de tantas outras reformas estruturais, como a previdenciária e a trabalhista - é o progressivo distanciamento do modelo de Estado Social constitucionalmente previsto. Essa realidade se evidencia de maneira ainda mais clara ao analisarmos os regimes simplificados de arrecadação.

³⁷ BARROS, Bismarchi Pires Nogueira de. *Os riscos jurídicos da LC 214/25 na reforma tributária*. Migalhas. São Paulo, 2 jul. 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/425800/os-riscos-juridicos-da-lc-214-25-na-reforma-tributaria>. Acesso em: 3 jul. 2025.

Embora se argumente que a reforma tributária promoverá transparência e simplificará a arrecadação, com redução de benefícios e de alíquotas diferenciadas, essa não é a perspectiva observada em relação ao Simples Nacional. Isso porque a substituição do PIS e da COFINS pela CBS, no contexto desse regime favorecido, mantém a lógica de alíquotas reduzidas e de significativa renúncia fiscal, sem que haja, por outro lado, a efetiva vinculação de receitas à Seguridade Social, conforme será analisado a seguir.

2.3 REGIME SIMPLIFICADO DE ARRECADAÇÃO E OS DESAFIOS À SEGURIDADE SOCIAL

O inciso IX do art. 170 da Constituição Federal estabelece o tratamento favorecido às empresas brasileiras de pequeno porte como um dos princípios orientadores da ordem econômica, reconhecendo sua relevância na promoção do empreendedorismo e da competitividade.

De modo complementar, o art. 179 da Carta Magna prevê que todos os entes federativos deverão oferecer tratamento jurídico diferenciado às microempresas e às empresas de pequeno porte, com o objetivo de incentivá-las por meio da simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou ainda pela eliminação ou redução de tais encargos mediante lei.

Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº 42/2003, ao alterar o inciso III do art. 146, conferiu à lei complementar a competência para definir esse tratamento diferenciado e favorecido, inclusive por meio da instituição de regimes especiais ou simplificados de arrecadação. É nesse contexto que se insere o Simples Nacional, concebido com a finalidade de simplificar a tributação e estimular a inclusão formal de microempresas e empresas de pequeno porte no sistema econômico.

Entretanto, apesar de seu caráter incentivador, o regime simplificado suscita questionamentos no que se refere à relação custo-benefício, notadamente quanto à efetiva contrapartida oferecida em termos de geração de emprego, combate à informalidade e contribuição ao financiamento da Seguridade Social.

2.3.1 Simples Nacional: entre a distorção e o subfinanciamento social

Instituído pela Lei nº 9.317, de 05 de dezembro de 1996, o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte

- Simples, foi concebido com a finalidade de reduzir a carga tributária incidente sobre as empresas optantes, por meio da unificação de diversos tributos federais em uma única guia de recolhimento, calculada com base no faturamento da organização.

Conforme disposto na Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 1.526/1996³⁸ que deu origem à referida lei, buscava-se, à época, combater a informalidade e o desemprego.

Para alcançar tal propósito, foram estabelecidos parâmetros de elegibilidade, definindo-se como microempresa a pessoa jurídica que, no ano-calendário, auferisse receita bruta igual ou inferior a R\$ 120 mil, e como empresa de pequeno porte aquela cuja receita bruta anual fosse superior a R\$ 120 mil e igual ou inferior a R\$ 720 mil. Embora a proposta inicial fosse razoável, os reajustes subsequentes no teto de enquadramento ampliaram excessivamente o alcance do regime.

Com a edição da Lei Complementar nº 123/2006, o sistema foi substancialmente expandido, transcendendo o âmbito estritamente federal e assumindo caráter nacional, ao incorporar tributos de todos os entes federativos, dando origem ao Simples Nacional. Nesse novo modelo, além de IRPJ, PIS, COFINS, CSLL, IPI e CPP, passaram a integrar o recolhimento unificado o ICMS e o ISS.

Ademais, referida lei ampliou o escopo do benefício, estabelecendo como microempresa a pessoa jurídica cuja receita bruta anual não excedesse R\$ 360 mil, e como empresa de pequeno porte aquela com receita bruta anual superior a R\$ 360 mil, porém igual ou inferior a R\$ 3,6 milhões.

Com a edição da Lei Complementar nº 155/2016, o limite de enquadramento das empresas de pequeno porte foi novamente majorado, fixando-se em R\$ 4,8 milhões. Nesse cenário, a norma instituiu uma faixa de transição para as empresas com faturamento entre R\$ 3,6 milhões e R\$ 4,8 milhões, em vigor a partir de 2018. Por força dessa norma, embora tenham permanecido no Simples Nacional, tais empresas passaram a recolher o ICMS e o ISS por meio de guias próprias, fora do regime unificado. A medida buscou viabilizar a saída gradual para ao regime tributário convencional, evitando a imposição imediata do recolhimento integral de todos os tributos.

Nesse cenário de sucessivas ampliações do modelo, surgem os seguintes questionamentos: o investimento adicional nas micro e pequenas empresas, por meio de

³⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 1.526, de 27 de dezembro de 1996*. In: *Atos do Poder Executivo*, Brasília, 27 dez. 1996. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internas/legislacao/expoicao-de-motivos/1996/1526>. Acesso em: 15 ago. 2025.

benefícios fiscais, de fato, contribui para a mitigação do desemprego e da informalidade? A relação custo-benefício mostra-se efetivamente favorável?

Embora, até então, tenha-se considerado apenas o faturamento como critério de elegibilidade, cumpre esclarecer que a geração de empregos e a vantagem competitiva não dependem necessariamente do tamanho da empresa. Conforme destaca o relatório da OCDE³⁹, o porte de uma organização, isoladamente, pode não constituir justificativa suficiente para a intervenção governamental por meio de regras especiais. Portanto, é necessário que haja cautela para assegurar que benefícios fiscais ou medidas de simplificação não resultem em distorções.

No modelo atualmente vigente, observa-se um comportamento recorrente entre os optantes, que passam a adotar estratégias para permanecerem artificialmente abaixo do teto legalmente estabelecido, o que compromete a equidade do regime.

Segundo Appy⁴⁰, quando a carga tributária varia conforme a organização da produção, é natural que as empresas recorram a estruturas reduzidas, seja por meio da fragmentação artificial ou do desestímulo ao crescimento. Assim, mesmo que empresas maiores sejam mais eficientes - produzindo mais bens e serviços com a mesma quantidade de trabalho e capital – a busca pela redução do gasto tributário tende a incentivar a manutenção de negócios em menor escala. Além disso, o risco de ultrapassar o teto legal desestimula a expansão, resultando, em ambos os casos, em menor produtividade.

Para além das distorções provocadas pelo modelo, é necessário avaliar empiricamente a repercussão do regime e os resultados alcançados, especialmente em termos de empregabilidade e redução da informalidade.

Corseuil e Moura⁴¹, com base em dados do IBGE, analisaram o programa em 1997, ano de sua implementação, bem como em 1999 quando ampliados os critérios de elegibilidade. Os autores observaram que, em 1997, com a criação do Simples Federal, houve aumento no número de postos de trabalho em firmas industriais, uma vez que as empresas optantes aproveitaram a redução da burocracia para ampliar as contratações. Em 1999,

³⁹ OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries*. OECD Tax Policy Studies, n. 23. OECD Publishing, Paris, 2015, p. 14,15. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/taxation-of-smes-in-oecd-and-g20-countries_9789264243507-en.html. Acesso em: 15 ago. 2025.

⁴⁰ APPY, Bernard. *Tributação e produtividade no Brasil*, in VELOSO, Regis Bonelli; VELOSO, Fernando; PINHEIRO, Armando Castelar (orgs.), *Anatomia da produtividade no Brasil*, Rio de Janeiro, Elsevier/FGV/IBRE, p. 323-360, 2017, p.17.

⁴¹ CORSEUIL, Carlos Henrique Leite; MOURA, Rodrigo Leandro. *O impacto do Simples Federal no nível de emprego da indústria brasileira*. Texto para Discussão n. 1643. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2011, p. 22, 23. Disponível em: <https://share.google/JiiquKYLJk5X8tejX>. Acesso em: 15 ago. 2025.

contudo, o aumento do teto de elegibilidade não produziu impacto significativo sobre o nível de emprego, sugerindo que a simplificação burocrática tende a gerar efeitos mais positivos do que a mera redução tarifária, aspecto também observado pela OCDE⁴².

Observa-se, entretanto, que o regime, além de provocar distorções e concentrar-se de forma equivocada na redução da carga tributária, não alcançou os resultados esperados, gerando, a cada ano, uma duvidosa relação custo-benefício.

É cediço que o Simples Nacional representa o maior gasto tributário do país. O Demonstrativo de Gastos Tributários - Bases Efetivas 2023⁴³, publicado pela Receita Federal do Brasil, discrimina os gastos tributários relacionados ao regime, distribuídos por função/modalidade de gasto e por setor econômico. De acordo com os valores apurados, aproximadamente R\$ 96,1 bilhões deixaram de ser arrecadados nos setores de comércio e serviços e R\$ 13 bilhões na indústria, totalizando cerca de R\$ 109 bilhões em perdas na arrecadação.

Considerando que o gasto tributário total do Governo Federal, em 2023, alcançou de R\$ 541,1 bilhões, observa-se que o Simples Nacional foi responsável por aproximadamente 20,15% desse montante. Tal proporção evidencia sua expressiva participação nas renúncias fiscais efetivas do período.

Em contrapartida, dados da Receita Federal do Brasil⁴⁴, indicam que, em 2023, a arrecadação da União proveniente das contribuições do Simples Nacional alcançou R\$ 131,9 bilhões. Considerando-se o potencial de arrecadação, constata-se que, para cada R\$ 1,00 que poderia ser arrecadado, o Estado recolheu apenas cerca de R\$ 0,55, o que reforça a magnitude da renúncia fiscal associada ao programa⁴⁵.

⁴² OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries*. OECD Tax Policy Studies, n. 23. OECD Publishing: Paris, 2015, p. 17. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/taxation-of-smes-in-oecd-and-g20-countries_9789264243507-en.html. Acesso em: 15 ago. 2025.

⁴³ BRASIL. Receita Federal do Brasil. *Demonstrativos dos Gastos Tributários – Bases Efetivas 2022 – Quadro XXX (Série 2020 a 2025)*. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/dgt-bases-efetivas-2022-serie-2020-a-2025-quadros.xlsx/view>. Acesso em: 21 ago. 2025.

⁴⁴ BRASIL. Receita Federal do Brasil. *Estatísticas de Arrecadação do Simples Nacional*. Disponível em: <https://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/ConteudoApoio/Arrecadacao/EstatisticasArrecadacao.aspx>. Acesso em: 18 ago. 2025.

⁴⁵ Considerando que o potencial de arrecadação resulta da soma entre o montante efetivamente arrecadado (R\$ 131,9 bilhões) e o total renunciado (R\$ 109 bilhões), totalizando R\$ 240,9 bilhões, constata-se que a renúncia fiscal observada em 2023, correspondeu a aproximadamente 45,25% desse valor.

No que se refere à Seguridade Social, segundo levantamento realizado pela ANFIP⁴⁶, as renúncias fiscais vinculadas ao Simples Nacional, atingiram, em 2023, os seguintes valores:

Tabela 6 – Renúncias tributárias em Contribuições Sociais – 2023

Contribuições Sociais	Valores (R\$ Bilhões)
Contribuição para a Previdenciária Social	R\$ 24.952
COFINS	R\$ 37.514
CSLL	R\$ 12.742
PIS/PASEP	R\$ 8.128
Total	R\$ 83.336

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da ANFIP.

É inegável que, em observância ao princípio da capacidade contributiva, o regime deve conferir tratamento tributário diferenciado e menos oneroso às micro e pequenas empresas, em comparação às demais. Contudo, não se pode olvidar que, ao longo dos anos, o Simples Nacional progressivamente se afastou do propósito seletivo que fundamentou sua criação, estendendo-se a praticamente todos os setores da economia.

Ressalte-se que a arrecadação, sobretudo aquela destinada à Seguridade Social, foi impactada não apenas pela excessiva ampliação do regime, mas também pelo elevado índice de inadimplência de seus optantes.

Nesse cenário, o Simples Nacional expõe uma série de contradições: concebido como instrumento de incentivo às micro e pequenas empresas, com vistas à geração de empregos e ao fortalecimento da economia, o modelo acabou por comprometer significativamente a arrecadação estatal. A esse efeito somam-se as perdas decorrentes da inadimplência, sobretudo entre os microempreendedores individuais, que, segundo dados da ANFIP⁴⁷, representaram cerca de 40% dos inadimplentes em 2023 – aspecto que será examinado de forma mais detalhada a seguir.

⁴⁶ ANFIP - Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social. *Análise da Seguridade Social 2023*. 24. ed. Brasília: ANFIP, 2024. 134 p., p. 99 – ISBN 978-65-88726-08-2. Disponível em: www.anfip.org.br/publicacoes/analise-da-seguridade-social-2023/. Acesso em: 25 jul. 2025.

⁴⁷ ANFIP - Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social. *Análise da Seguridade Social 2023*. 24. ed. Brasília: ANFIP, 2024. 134 p., p. 69 – ISBN 978-65-88726-08-2. Disponível em: www.anfip.org.br/publicacoes/analise-da-seguridade-social-2023/. Acesso em: 25 jul. 2025.

2.3.2 Inclusão previdenciária do MEI: entre a expectativa e a realidade

Com o advento da Lei Complementar nº 123/2006, conhecida como Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, instituiu-se também o regime jurídico do Microempreendedor Individual (MEI), voltado à formalização de pequenos negócios operados por empresários individuais.

O art. 18-A da referida lei confere ao MEI a possibilidade de optar pelo recolhimento de tributos abrangidos pelo Simples Nacional em valores fixos mensais, independentemente da receita bruta mensalmente obtida.

Para os efeitos da Lei Complementar nº 123/2006, considera-se MEI o empresário individual, optante do Simples Nacional, que tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 81.000,00, ou de até R\$ 251.600,00 no caso específico de transportador autônomo de cargas, conforme previsto na legislação vigente.

Dentre as vantagens oferecidas, destaca-se a isenção de tributos federais, tais como IRPJ, IPI, CSLL, COFINS, PIS/PASEP. No que se refere à Contribuição Previdenciária Patronal, no caso de contratação de empregado⁴⁸, o recolhimento corresponde a apenas 3% para o INSS e 8% para o FGTS. Ademais, quanto à contribuição previdenciária recolhida pelo MEI na qualidade de segurado obrigatório, esta equivale a 5% do salário mínimo, independentemente da receita percebida.

Diante das isenções incidentes sobre as contribuições sociais, da reduzida contribuição patronal e da ínfima alíquota contributiva como segurado, é possível antever um impacto financeiro e atuarial significativo para a Previdência Social.

Assim como outras políticas públicas abordadas nesta pesquisa, o referido regime foi instituído com o propósito de reduzir a informalidade e ampliar a inclusão previdenciária dos trabalhadores autônomos. Contudo, a tentativa de formalização dos pequenos negócios, aliada a uma distorcida inclusão previdenciária, tem provocado graves desequilíbrios, comprometendo não apenas as finanças públicas, mas também a sustentabilidade do sistema de proteção social.

Segundo análise realizada por Costanzi, em pesquisa realizada no âmbito do Observatório de Política Fiscal da FGV⁴⁹, há indícios de que o programa, em vez de promover

⁴⁸ O art. 18-C da Lei Complementar nº 123/2006 prevê a possibilidade de contratação de apenas um empregado que receba um salário-mínimo ou o piso salarial da categoria, definido em lei federal ou convenção coletiva.

⁴⁹ COSTANZI, Rogério Nagamine. *Impactos do Microempreendedor Individual (MEI) no equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social*. Observatório de Política Fiscal – FGV IBRE, 12 jun. 2025. Disponível em:

a formalização, pode estar incentivando a migração de empregados com carteira assinada para a categoria de microempreendedor individual, como estratégia de redução de encargos por parte dos empregadores. O estudo aponta que o número de inscritos como MEI cresceu de 44 mil, no final de 2009, para aproximadamente 16,3 milhões em 2024, o que representa um crescimento médio anual de 48,3%.

No que diz respeito às contribuições previdenciárias, a pesquisa revela que o número de MEIs que realizaram pelo menos uma contribuição por ano aumentou em média 19,8% ao ano, entre 2011 e 2023. No mesmo período, o total de contribuintes do RGPS cresceu apenas 1,2% ao ano, o que corrobora a hipótese de migração de vínculos empregatícios formais para o regime de microempreendedor individual. Além disso, a participação dessa categoria no conjunto de contribuintes do RGPS passou de 1,6% em 2011 para 11,8% em 2023, evidenciando seu crescimento exponencial na estrutura previdenciária.

Essa mudança repercute negativamente no orçamento do Regime Geral de Previdência Social, especialmente nas próximas décadas, uma vez que a contribuição simbólica de 5% sobre o salário mínimo não é suficiente para financiar os benefícios previdenciários futuros. A continuidade dessa política, assim como de outras similares, demanda estudos técnicos aprofundados que indiquem alternativas para o estabelecimento de uma relação mais consistente entre a arrecadação previdenciária e os compromissos futuros do sistema.

Cumprido esclarecer que o programa, amplamente subsidiado, foi originalmente concebido para atender trabalhadores autônomos de baixa renda. Contudo, estudos realizados por Ansiliero, Costanzi e Cifuentes⁵⁰, com base na PNAD Contínua 2022, apontaram evidências de que os inscritos na categoria, em geral, apresentam renda média superior à dos demais trabalhadores brasileiros. Segundo a análise, 56,4% dos microempreendedores individuais recebem mais de dois salários mínimos, enquanto apenas 32% dos empregados formais atingem esse patamar.

<https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/reformas/previdencia/impactos-do-microempreendedor-individual-mei-no-equilibrio-financeiro-e>. Acesso em: 28 ago. 2025.

⁵⁰ ANSILIERO, Graziela; COSTANZI, Rogério Nagamine; CIFUENTES, Ricardo. *Microempreendedor individual (MEI) : evolução da legislação, revisão da literatura e temas para o debate*. Rio de Janeiro: Ipea, 2024. (Texto para Discussão, n° 2971). P. 48 Disponível em : <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13063>. Acesso em: 04 set 2025.

Essa constatação é corroborada por Veloso, Barbosa Filho e Peruchetti⁵¹, que afirmam:

Os trabalhadores do MEI possuem maior renda mensal do trabalho (R\$ 3.783) em comparação com os trabalhadores por conta própria (R\$ 2.183), informais (R\$ 1.864) e até com carteira assinada (R\$ 2.650). Isso reforça a evidência de que o programa do MEI não é direcionado aos trabalhadores mais vulneráveis.

Adicionalmente, os autores mencionados examinaram as disparidades regionais, destacando que a informalidade e o trabalho por conta própria apresentam maior incidência nas regiões Norte e Nordeste, historicamente marcadas por menores níveis de renda e desenvolvimento. Em contrapartida, observa-se que a maior concentração de registros como microempreendedores individuais ocorre nas regiões Sul e Sudeste, caracterizadas por melhores indicadores socioeconômicos.

Ressalte-se, ainda, que o programa apresenta um elevado índice de inadimplência. Em dezembro de 2023, a Receita Federal do Brasil⁵² registrou aproximadamente 15,7 milhões de microempreendedores individuais ativos no país, sendo que, em janeiro daquele ano, 52,63% dos optantes estavam inadimplentes.

Com base em um recolhimento médio de R\$ 70,00 mensais, estima-se uma perda de arrecadação da ordem de R\$ 6,95 bilhões⁵³ ao longo do exercício. Tal estimativa pode ser ainda mais expressiva se aplicada ao cálculo a inadimplência dos transportadores autônomos de cargas, categoria sujeita a uma alíquota previdenciária mais elevada e, conseqüentemente, a um recolhimento mensal superior.

Para além da inadimplência, impõe-se uma análise mais abrangente, por parte do Governo Federal, dos efeitos fiscais de programas como o Simples Nacional, regime que também abrange os MEIs. Como demonstrado a arrecadação efetiva corresponde a aproximadamente a metade do potencial estimado, revelando uma questionável relação custo-

⁵¹ VELOSO, Fernando; BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; PERUCHETTI, Paulo. *Análise do MEI: evolução, características socioeconômicas e sustentabilidade fiscal*. Blog do IBRE/FGV, 14 fev. 2023. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/analise-do-mei-evolucao-caracteristicas-socioeconomicas-e-sustentabilidade-fiscal>. Acesso em: 04 set 2025.

⁵² BRASIL. Receita Federal do Brasil. *Estatísticas de Arrecadação do Simples Nacional*. Disponível em: <https://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/ConteudoApoio/Arrecadacao/EstatisticasArrecadacao.aspx>. Acesso em: 29 ago. 2025.

⁵³ Considerando que a contribuição previdenciária do MEI corresponde a 5% do salário mínimo, acrescida dos tributos fixos de R\$ 5,00 (ISS) e R\$ 1,00 (ICMS), o recolhimento mensal médio em 2023 foi de aproximadamente R\$ 70,00, com base no salário mínimo de R\$ 1.320,00. Sendo a inadimplência equivalente a 52,63% dos 15,7 milhões de MEIs ativos, estima-se que cerca de 8,3 milhões deixaram de contribuir. Assim, ao multiplicar-se 8,3 milhões por R\$ 70,00 mensais e projetando esse resultado por 12 meses, chega-se a uma perda anual de arrecadação estimada em R\$ 6,95 bilhões.

benefício, sobretudo diante da ausência de resultados consistentes na redução da informalidade e na ampliação da cobertura previdenciária. Os impactos sobre a Seguridade Social mostram-se significativos, especialmente sob a perspectiva atuarial do Regime Geral de Previdência Social, cuja sustentabilidade é fragilizada pelo baixo volume de recolhimentos decorrentes desse modelo.

Nesse cenário de desequilíbrio, mostra-se igualmente pertinente a análise de outro mecanismo que incide diretamente sobre o financiamento das políticas sociais: a Desvinculação de Receitas da União (DRU), que, nas últimas décadas, tem contribuído para o enfraquecimento da estrutura orçamentária do sistema de proteção social.

2.4 UMA MANOBRA CHAMADA DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO

Criada em 1994, sob a denominação de Fundo Social de Emergência, por meio da Emenda Constitucional de Revisão nº 1, a desvinculação de receitas teve como finalidade precípua o saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e a estabilização econômica.

Conforme destaca a Agência Senado⁵⁴, no contexto do Plano Real, o caráter emergencial do fundo era justificado pela necessidade de recursos imediatos, até que fossem aprovadas medidas capazes de oferecer ao governo os meios necessários para o alcance do equilíbrio fiscal.

Em 1996, a política de desvinculação foi mantida sob a nova denominação de Fundo de Estabilização Fiscal, sendo sucessivamente prorrogada, com a manutenção do percentual de 20%.

A Emenda Constitucional nº 20/1998 estabeleceu a vedação da incidência dessa desvinculação sobre as contribuições previdenciárias vinculadas ao Regime Geral de Previdência Social. Ainda assim, os efeitos da política seguiram comprometendo fortemente o orçamento da Seguridade Social, dada a manutenção da incidência sobre as demais contribuições sociais.

A partir da Emenda Constitucional nº 27/2000, a política passou a ser denominada Desvinculação de Receitas da União – DRU, consolidando-se como um mecanismo que permite ao Poder Executivo utilizar, de forma discricionária, parcela do produto da

⁵⁴ BRASIL. Senado Federal. Agência Senado. *DRU começou como Fundo Social de Emergência*. Brasília, 9 de fevereiro de 2000. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2000/02/09/dru-comecou-como-fundo-social-de-emergencia>. Acesso em: 30 de julho de 2025.

arrecadação de impostos e contribuições sociais, antes vinculadas a áreas específicas como saúde, previdência e assistência social.

Contudo, conforme o Relatório Final da CPIPREV⁵⁵, os dados apresentados pelo Governo indicam que a necessidade de financiamento da Seguridade Social são superiores ao montante desvinculado por meio da DRU. Com base nisso, argumentou-se que os aportes realizados pela União para cobrir o déficit previdenciário representariam, na verdade, uma forma de compensação pelos valores subtraídos.

Esse argumento, no entanto, mostra-se equivocado ao considerar exclusivamente os efeitos da DRU, desconsiderando outros relevantes mecanismos de subtração de recursos, como as desonerações sobre a folha de pagamentos, as isenções fiscais, os desvios orçamentários e as recorrentes falhas na arrecadação. A DRU representa apenas uma das formas pelas quais o Estado retira recursos da Seguridade Social e os aportes realizados não devem ser interpretados como reposição voluntária, mas como resposta à insuficiência provocada por múltiplas decisões políticas que deliberadamente desfinanciam o sistema.

Ademais, Paulo Nery, em audiência pública na CPIPREV⁵⁶, destacou que a DRU foi originalmente criada para evitar a divisão de recursos com Estados e Municípios. Segundo o especialista, em vez de instituir novos impostos, o Governo Federal optou por ampliar as contribuições sociais e, por meio da desvinculação, desobrigar sua aplicação em áreas destinadas à Seguridade Social.

Existem correntes que defendem a desvinculação, sob o argumento de que receitas vinculadas geram engessamento, dificultam a gestão e, por vezes, invertem prioridades. Entretanto, no âmbito da Seguridade Social, especialmente diante da recorrente alegação de déficit, o desvio dessas receitas, para outras finalidades, mostra-se contraditório.

Cálculos apresentados pela ANFIP, no âmbito da CPIPREV⁵⁷, apontam que, entre 2005 e 2015, a Desvinculação de Receitas da União foi responsável pela retirada de aproximadamente R\$ 519 bilhões em contribuições destinadas à Seguridade Social, em valores nominais. Somente em 2015, segundo a entidade, a DRU subtraiu cerca de R\$ 63,8 bilhões do sistema. Não bastassem as sucessivas prorrogações, houve ainda o aumento do percentual de incidência, promovido pela EC nº 96/2016, o que elevou a alíquota de 20% para 30%. O documento Análise da Seguridade Social 2023, publicado pela ANFIP complementa

⁵⁵ BRASIL. Senado Federal. *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a contabilidade da Previdência Social (CPIPREV)*. Relator: Senador Hélio José. Presidente: Senador Paulo Paim. Brasília: Senado Federal, 2017, p. 154. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2093/mna/relatorios>. Acesso em: 30 jul. 2025.

⁵⁶ Idem, p. 144.

⁵⁷ Idem, p. 80.

esse levantamento ao apresentar estimativas referentes aos anos seguintes, conforme discriminado na tabela abaixo⁵⁸:

Tabela 7 – Desvinculação de Receitas da Seguridade Social por meio de DRU

Ano	Valores (R\$ bilhões)
2016	99.218
2017	113.404
2018	120.107
2019	117.082

Fonte: Elaboração própria com base em dados da ANFIP.

Importa destacar que o art. 2º da Emenda Constitucional nº 103/2019, ao introduzir o §4º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, estabeleceu que a desvinculação de receitas não se aplica às receitas das contribuições sociais destinadas ao custeio da Seguridade Social. Assim, entre 2020 e 2022, a DRU deixou de incidir sobre as arrecadações provenientes do PIS/PASEP, da COFINS e da CSLL. No entanto, a incidência da desvinculação foi restabelecida pela Emenda Constitucional nº 126/2022, cuja vigência se estendeu até 31 de dezembro de 2024. Como consequência, em 2023, a desvinculação orçamentária da Seguridade Social, por meio da DRU, alcançou o montante de R\$ 160,23 bilhões conforme a ANFIP⁵⁹.

Embora o caráter temporário da DRU esteja previsto em cada uma das emendas constitucionais que versam sobre sua prorrogação, o que se verificou, na prática, foi a perpetuação desse instrumento, sem qualquer perspectiva concreta de extinção. Atualmente, a medida permanece em vigor, com alíquota de 30% sobre a arrecadação da União incidente sobre as contribuições sociais, por força da Emenda Constitucional nº 135/2024, com previsão de vigência até 31 de dezembro de 2032 ou até eventual nova prorrogação.

Conforme anteriormente mencionado, a prorrogação da vigência da DRU até 31 de dezembro de 2032 foi determinada pela Emenda Constitucional nº 135/2024. Entretanto, até a presente data, não se encontram disponíveis dados oficiais que mensurem os efeitos dessa continuidade.

⁵⁸ ANFIP - Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social. *Análise da Seguridade Social 2023*. 24. ed. Brasília: ANFIP, 2024. 134 p. ISBN 978-65-88726-08-2. p. 99. Disponível em: www.anfip.org.br/publicacoes/analise-da-seguridade-social-2023/. Acesso em: 30 jul. 2025.

⁵⁹ Idem, p. 124.

3 A RELAÇÃO DE CAUSA E EFEITO NO DEFICIT PREVIDENCIÁRIO

A segurança social demanda participação coletiva e engajamento por parte dos indivíduos, das empresas e do Estado.

O sistema previdenciário, estruturado sob o regime de repartição simples e de benefício definido, exige que trabalhadores e empregadores contribuam para o financiamento das prestações destinadas aos segurados que tenham adquirido o direito a sua concessão.

Segundo Strapazzon⁶⁰, os riscos biométricos, relacionados à longevidade, morte e invalidez, assim como os riscos financeiros, devem ser assumidos pela União. Esta tem o dever jurídico de cobrir eventuais desequilíbrios, tanto no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto nos Regimes Próprios de Previdência Social federais (RPPS) ou nos Encargos Previdenciários da União (EPU), destinados aos militares.

O autor ressalta que a Assembleia Nacional Constituinte determinou a separação entre os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, buscando exatamente uma gestão mais eficiente, haja vista a específica finalidade da Seguridade Social de promover a segurança de renda e de saúde para todos.

Apesar do robusto aparato oferecido pela Constituição Federal de 1988, o que se observa é o desmonte dos mecanismos de proteção, especialmente no âmbito previdenciário, sob a justificativa de que a redução da base de contribuintes, intensificada pela queda da taxa de natalidade e pelo envelhecimento populacional, tornará o modelo insustentável.

Em que pese a complexidade para uma reversão do cenário demográfico, que representa uma tendência mundial, a redução da base de contribuintes pode ser enfrentada pelo governo por meio de outras frentes, a exemplo da reestruturação do mercado de trabalho, com foco na formalização e na criação de novas oportunidades. Além disso, a implementação de políticas de incentivo à inclusão produtiva pode não apenas assegurar o equilíbrio das contas públicas, mas também reduzir a demanda por benefícios assistenciais.

Em sentido diametralmente oposto, diversas medidas têm sido adotadas para enfraquecer ainda mais essa base de financiamento, fomentando a precarização das relações de trabalho e a informalidade, o que resultou em uma diminuição significativa na arrecadação, conforme será analisado a seguir.

⁶⁰ STRAPAZZON, Carlos Luiz. *A dança dos números da Previdência Social: Revisitando a auditoria do TCU de 2017*. Espaço Jurídico Journal of Law, 2019, p. 144. Disponível em: <https://doi.org/10.18593/ejil.12749>. Acesso em 01 mar 2025.

3.1 A TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA E O DESMONTE DO SISTEMA PROTETIVO

Segundo Konrad e Lima⁶¹, o desenvolvimento econômico e o processo de modernização das sociedades atuaram como forças motrizes da transição demográfica.

Conforme aponta o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)⁶², a evolução desse processo pode ser observada em quatro momentos distintos: I) na primeira fase, registram-se elevadas taxas de natalidade e de mortalidade, resultando em um baixo crescimento populacional, caracterizado pela predominância de crianças e pela reduzida presença de idosos; II) na segunda fase, verifica-se uma expressiva queda da mortalidade infantil, enquanto as taxas de fertilidade permanecem elevadas, o que impulsiona o crescimento populacional e configura o chamado “bônus demográfico”, decorrente da ampliação da população em idade ativa; III) na terceira fase, observa-se uma acentuada queda da taxa de fertilidade, elevando a idade média da população; IV) na quarta fase, tanto a fertilidade quanto a mortalidade atingem níveis baixos e estáveis, gerando a estabilização do crescimento populacional e o proporcional aumento da população idosa.

Ressalte-se que a passagem da primeira para a segunda fase, segundo o BNDES, foi impulsionada pelo avanço do processo de urbanização, pela ampliação do saneamento básico e por políticas de saúde pública, com ênfase no pré-natal, na promoção do aleitamento materno e nos programas de vacinação. De modo complementar, a transição para a terceira e quarta etapas, foi influenciada pela disseminação dos métodos contraceptivos, pela popularização da pílula anticoncepcional e pelo ingresso mais expressivo da mulher no mercado de trabalho.

3.1.1 A inversão da pirâmide etária: um desafio estrutural para a previdência

A redução da taxa de natalidade, intensificada a partir da década de 1960, agravou-se com o adiamento da maternidade, fator que contribuiu de forma decisiva para a redução dos índices de fecundidade. Esse conjunto de fatores equilibrou a relação entre

⁶¹ LIMA, Alexandre Vasconcelos de; KONRAD, Júlio. *A transição demográfica no Brasil e o impacto na Previdência Social*. Boletim Economia Empírica, v. 1, nº 2, 2020, p. 2. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/bee/article/view/4112>. Acesso em 19 fev. 2025.

⁶² BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *Envelhecimento e transição demográfica*. Publicado em 3 fev. 2017. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/envelhecimento-transicao-demografica>. Acesso em: 19 fev. 2025.

nascimentos e óbitos, produzindo, nos anos seguintes, impactos significativos na estrutura etária e na elevação da idade média da população.

Realizando um panorama da Previdência Social no Brasil, desde a edição da Lei Eloy Chaves, em 24 de janeiro de 1923, é possível observar não apenas sua expressiva ampliação, mas também a transformação demográfica que acompanhou tal evolução.

Costanzi⁶³, realizou estudo comparativo da população brasileira e do volume de benefícios do atual INSS, contemplando os últimos 40 anos.

A análise baseia-se nos censos demográficos de 1980 a 2022 e nos registros administrativos do INSS (antigo INPS), relativos aos estoques de benefícios previdenciários e assistenciais pagos diretamente pela autarquia, com foco no RGPS.

Ao longo de todo o período considerado, verifica-se um descompasso entre o ritmo de crescimento da população e o aumento da demanda por benefícios previdenciários e assistenciais.

Segundo o autor⁶⁴, entre 1980 e 2022, a população total cresceu a uma média anual de 1,3%, enquanto os estoques de benefícios previdenciários (RGPS) e assistenciais (INSS) cresceram 3,9% a.a e 3,8% a.a, respectivamente, no mesmo período. Em 1980, havia um benefício para cada 15,3 pessoas, enquanto em 2022 esse número passou para um benefício para cada 5,4 habitantes.

O crescimento exponencial da população idosa, aliado à drástica queda na taxa de natalidade, tem impactado negativamente essa relação entre contribuintes e beneficiários, o que tende a se agravar nas próximas décadas.

As projeções do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), corroboram essa constatação. Elas se baseiam no censo demográfico, realizado a cada dez anos, bem como em dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) e do Sistema de Informações Sobre Nascidos Vivos (SINASC), ambos vinculados ao Ministério da Saúde.

As estimativas elaboradas a partir do censo demográfico de 2022, indicam que a população brasileira deverá parar de crescer em 2041⁶⁵, devido à significativa mudança no padrão etário da população.

⁶³ COSTANZI, Rogério Negamine. *Comparação da evolução da população com benefícios previdenciários no período de 1980 a 2022*. Observatório de Política Fiscal. FGV. 2023, p. 3. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/reformas/previdencia/comparacao-da-evolucao-da-populacao-com-beneficios-previdenciarios-no-periodo>. Acesso em: 06 de março de 2025.

⁶⁴ Idem, p. 2.

⁶⁵ BELLO, Luiz. *População do país vai parar de crescer em 2041*. Agência IBGE Notícias. Estatísticas Sociais. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41056-populacao-do-pais-vai-parar-de-crescer-em-2041>. Acesso em 08 jan. 2025.

Ademais, as estimativas populacionais do IBGE⁶⁶ apontam que, entre 2000 e 2023, a proporção de idosos quase dobrou, passando de 8,7% para 15,6%. Isso significa que o número de pessoas com idade igual ou superior a 60 anos aumentou de 15,2 milhões para 33,0 milhões nesse período. Estima-se que, em 2070, cerca de 37,8% da população brasileira será composta por idosos⁶⁷.

O envelhecimento populacional, associado à redução da taxa de fecundidade, produzirá o aumento do número de aposentados e pensionistas, bem como a diminuição de contribuintes para sustentar as despesas decorrentes do pagamento de benefícios.

Diante dessas constatações, surge a pergunta: a transição demográfica, por si só, é suficiente para justificar a existência de déficit na previdência pública?

É importante destacar que a Previdência Social constitui apenas um dos três pilares da Seguridade Social, que tem diversificada base de financiamento. Portanto, analisar a Previdência Social apenas sob a perspectiva contributiva de trabalhadores e empregadores, compromete irremediavelmente a sustentabilidade do sistema, sobretudo a longo prazo, além contrariar a própria Constituição Federal.

O art. 194 estabelece que a Seguridade Social consiste em um sistema integrado de ações promovidas tanto pelo Estado quanto pela sociedade, que objetiva garantir direitos relacionados à saúde, à previdência e à assistência social.

Além disso, o art. 195 determina que o financiamento da Seguridade Social compete a toda a sociedade, direta ou indiretamente, nos termos da lei, por meio de recursos oriundos dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de contribuições sociais.

A Análise da Seguridade Social de 2022, publicada pela ANFIP⁶⁸, destaca que a Lei Orçamentária pode alocar recursos tanto das contribuições sociais quanto do orçamento fiscal para custear despesas relacionadas a ações e benefícios da Previdência Social, da saúde e da assistência social. Tais recursos decorrem da participação indireta de toda a sociedade no financiamento desse importante sistema de proteção social. Além disso, referidas receitas devem ser somadas às contribuições de trabalhadores e empregadores, compondo o tripé contributivo.

⁶⁶ Idem, p. 5.

⁶⁷ MARRI, Izabel e MINAMIGUCHI, Marcio. *Apresentação: Projeções da população Brasil e UF – Revisão*, Agência de Notícias IBGE. 2024, p. 40. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-detalhe-de-midia.html?view=mediaibge&catid=2103&id=7492>. Acesso em 20 dez. 2024.

⁶⁸ ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social. *Análise da Seguridade Social 2022*. 23. Ed. Brasília: ANFIP, 2023. 134 p. ISBN 978-65-88726-06-8, p. 56. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Analise-Seguridade-2022-Web.pdf>. Acesso em: 10 mar 2025.

Ressalte-se, contudo, que a área da Previdência Social é a única regida pela diretriz do equilíbrio financeiro e atuarial e com receitas exclusivas, haja vista expressa vedação ao uso de tais recursos para realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do RGPS, conforme art. 167, XI.

Entretanto, não há expressa vedação à utilização de receitas destinadas à Seguridade Social, para incrementar o financiamento de despesas previdenciárias.

Cumprir destacar que o debate doutrinário em torno dessa questão concentra-se no risco de comprometimento dos recursos reservados à saúde e à assistência social para custear despesas de área que já possui receita própria.

De fato, no atual modelo, o governo “cobriria um santo para descobrir outro”. No entanto, convém esclarecer que as receitas atribuídas à Seguridade Social, por força do art. 195 da CF/88 e dos arts. 11 e 27 da Lei nº 8212/1991, poderiam ser maiores. Isso porque apenas uma parte das receitas é efetivamente destinada à Seguridade Social, por ausência de expressa vedação à destinação diversa⁶⁹.

As entrelinhas do orçamento da Seguridade Social serão abordadas de forma mais detalhada em tópico específico que tratará da composição orçamentária e das variadas ferramentas utilizadas para dilapidação dessas receitas.

O fato é que o sistema tripartite de custeio, integrado por trabalhadores, empregadores e Governo, foi frequentemente negligenciado ao longo dos anos, sobretudo no contexto das sucessivas reformas.

Diante de um problema estrutural dessa magnitude, não foram implementadas políticas efetivas destinadas à geração de emprego e renda, ao enfrentamento da informalidade, ao combate à sonegação e às fraudes, tampouco se avançou na indispensável revisão das renúncias fiscais e dos benefícios tributários. A ausência de medidas dessa natureza agravou as já conhecidas fragilidades existentes na base de financiamento do sistema previdenciário.

3.1.2 A fragilização do sistema protetivo em meio a reformas e precarizações

Em vez de avançar em medidas estruturantes, o governo brasileiro aprovou uma reforma trabalhista que suprimiu direitos e ampliou significativamente o trabalho temporário, a terceirização e a informalidade. Tal reforma demonstrou-se incapaz de cumprir sua alegada

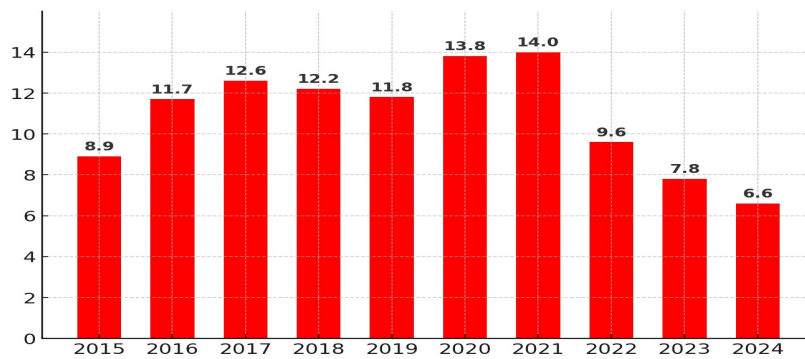
⁶⁹As receitas de PIS/COFINS, são vinculadas à Seguridade Social, mas isso não impediu sua dilapidação por meio da Desvinculação de Receitas da União - DRU, cuja vigência foi prorrogada inúmeras vezes.

finalidade de reduzir o desemprego, como se demonstrará adiante, produzindo, ao contrário, efeitos que contribuíram para a mitigação do sistema protetivo.

De acordo com a análise realizada pelo IBGE⁷⁰, nos anos subsequentes à sanção da Lei 13.467, de 13 de julho de 2017 – conhecida como “Reforma Trabalhista” - não se verificaram evidências concretas quanto à geração de empregos. Ao contrário, o cenário foi agravado em 2020 pela Pandemia de COVID-19.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua) aponta que a taxa média de desocupação em 2017 era de 12,6%, chegando a 14% em 2021.

Em contrapartida, o índice apresentou queda significativa desde então, passando de 9,6% em 2022 para 6,6% em 2024, o que é positivo, conforme gráfico demonstrativo da taxa de desocupação no Brasil, baseada em dados da PNAD Contínua, anexado abaixo:



Fonte: Agência de notícias IBGE⁷¹

Ressalte-se que, apesar da redução dos níveis de desocupação, a taxa de informalidade permaneceu elevada. Referido índice atingiu o recorde de 41,4% da força de trabalho em 2019. Nos anos de 2023 e 2024, passou para 39,2% e 39% respectivamente, ou seja, dos 100 milhões de brasileiros ocupados, aproximadamente, 39 milhões estão na informalidade.

⁷⁰ ECONOMIA EM FOCO. *Indicadores econômicos da COTEC/FIEG. PNAD Contínua – Brasil: Trimestre móvel dez-jan-fev/2021.* Goiânia, 2021. Disponível em: https://fieg.com.br/repositoriosites/repositorio/portalfieg/download/Pesquisas/PNAD_Continua_trimestral_movel_fevereiro_2021.pdf. Acesso em 10 mar 2025.

⁷¹ IBGE. *PNAD Contínua: em 2024, taxa anual de desocupação foi de 6,6% enquanto taxa de subutilização foi de 16,2%.* Agência de Notícias IBGE, 28 fev. 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/42530-pnad-continua-em-2024-taxa-anual-de-desocupacao-foi-de-6-6-enquanto-taxa-de-subutilizacao-foi-de-16-2>. Acesso em: 10 mar. 2025.

Foi nesse cenário de crescimento exponencial da informalidade, verificado em 2019, que foi aprovada a Reforma da Previdência. A Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, estabeleceu contribuição mínima, critérios mais rigorosos para concessão de benefícios e diversas outras medidas prejudiciais à classe trabalhadora.

O aumento da informalidade, aliado à instituição do contrato de trabalho intermitente, por exemplo, impactou diretamente os recolhimentos previdenciários. No caso da informalidade, pela completa ausência de recolhimentos previdenciários; no caso do trabalho intermitente pela inviabilidade de recolhimento regular. Isso porque, segundo Castro e Costa⁷², não havendo prestação contínua de serviços, o pagamento é realizado por horas trabalhadas, sem limite mínimo de jornada. Nessa dinâmica, os trabalhadores podem auferir rendimentos inferiores ao salário mínimo, o que implica contribuições calculadas sobre base inferior à exigida pelo INSS, sobretudo após as alterações introduzidas pela Reforma Previdenciária.

Segundo a ANFIP⁷³, ao vedar o cômputo de contribuições mensais inferiores a um salário mínimo, a Emenda Constitucional nº 103/2019 excluiu milhares de trabalhadores submetidos a contratos de tempo parcial e a trabalho intermitente, caracterizados por remunerações diminutas e pela ausência da garantia de salário mínimo, em decorrência da reforma trabalhista. Como consequência dessas mudanças, observou-se uma significativa redução da remuneração média. Segundo o estudo:

O quantitativo de trabalhadores que ganham menos de 0,5 salário mínimo totalizava, ao final de 2021, 474 mil, 50% acima do verificado em 2017. E de 0,51 a 1 salário mínimo, passaram nesse triênio de 2,6 milhões para 3,46 milhões, um aumento de 27%. Ou seja, os que recebiam menos de um salário mínimo passaram de 2,2 milhões para 4,4 milhões.

A reforma trabalhista, portanto, além de não atingir o objetivo esperado impactou consideravelmente as contas da Previdência Social, sendo eficiente apenas no favorecimento ao empresariado.

⁷² CASTRO, Hugo R.; COSTA, José R. C. *Os impactos da reforma trabalhista no âmbito do direito previdenciário*, Instituto de Estudos Previdenciários. Revista Brasileira de Direito Social, v. 4, n. 2, 2020, p. 110-130, p.4. Disponível em: <https://rbds.emnuvens.com.br/rbds/article/view/110/90>. Acesso em: 10 mar. 2025.

⁷³ ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social. *Análise da Seguridade Social 2022*. 23. Ed. Brasília: ANFIP, 2023. 134 p. ISBN 978-65-88726-06-8, p. 61 e 68. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Analise-Seguridade-2022-Web.pdf>. Acesso em: 10 mar 2025.

Além das reformas, outro exemplo emblemático de descaso em relação à classe trabalhadora foi a criação do chamado Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, objeto da Medida Provisória nº 905, de 11 de novembro de 2019, popularmente conhecida como “bolsa empresário”.

A medida, instituída na vigência do Governo Bolsonaro, previa a possibilidade de contratação de pessoas entre 18 e 29 anos de idade, por até 24 meses. O contrato poderia ser firmado para o exercício de qualquer atividade, sendo a empresa contratante isenta do recolhimento de contribuição previdenciária e de contribuições sociais.

Conforme observam Coelho e Carmo⁷⁴, trata-se de uma modalidade contratual trabalhista que afronta o princípio da continuidade da relação de emprego, fazendo-o de maneira genérica, sem estabelecer qualquer conexão com eventuais especificidades da prestação de serviços.

Para as autoras, a instituição de contratos precários e fadados à descontinuidade, previstos na Medida Provisória nº 905/2019, evidencia a lógica subjacente ao atual modo de produção, orientada ao controle da força de trabalho e à desresponsabilização do capital, sem produzir efeitos concretos sobre a redução do desemprego. Tais aspectos suscitaram intenso debate acerca de sua conformidade constitucional e dos impactos sociais.

Segundo Lazzarin⁷⁵, a medida chegou a ser aprovada na Câmara dos Deputados, mas a votação no Senado Federal, que deveria ocorrer até o dia 20 de abril de 2020 para não perder a validade, acabou não sendo realizada. Diante desse cenário o governo editou a Medida Provisória nº 955, de 20 de abril de 2020, revogando formalmente a Medida Provisória nº 905/2019, com a promessa de apresentar nova proposta, em momento oportuno.

Dessa forma, diversas medidas vêm minando os direitos trabalhistas e, conseqüentemente, os direitos previdenciários, devido à interdependência entre essas áreas. No entanto, a presente pesquisa demonstrará que, com uma gestão eficiente do orçamento, em conformidade com a CF/88, o cenário pode ser diferente do que é propagado pelos defensores de novas reformas.

⁷⁴ COELHO, Bruna da Penha de Mendonça; CARMO, Jéssica Lima Brasil; JESUS, Ana Beatriz Bueno de. *Verde e amarelo o contrato, vermelho o sangue: os possíveis impactos sociais e as inconstitucionalidades da MP 905/2019*. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, São Paulo, v. 86, n. 1, p. 136-151, p. 139. Disponível em: <https://share.google/b1NtZwLVMlEjBHULd>. Acesso em: 08 mar. 2025

⁷⁵ LAZZARIN, Sonilde Kugel. A (in)Seguridade Social em tempos de pandemia. Porto Alegre: HS Editora. 2020, p.39. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/213516>. Acesso em: 08 mar 2025.

3.2 A INDEXAÇÃO DE BENEFÍCIOS NA MIRA DO DISCURSO REFORMISTA

Horvath Júnior e Médici⁷⁶ (p.18,19) sustentam que o princípio da vedação ao retrocesso social não deve ser compreendido como um limite absoluto, admitindo-se, em situações excepcionais, a adoção de medidas restritivas destinadas à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

Os autores ressaltam, contudo, que tal flexibilização não deve atingir o núcleo essencial dos direitos previdenciários, especialmente no que se refere ao mínimo existencial, cuja mitigação por meio de reformas, configuraria violação aos princípios da dignidade da pessoa humana, da justiça social e da equidade intergeracional.

Nesse contexto, os autores indicam como aspectos inerentes ao mínimo existencial previdenciário: I) a garantia de que os benefícios substitutivos do salário de contribuição ou da renda do trabalhador observem, no mínimo, o valor de um salário mínimo (art. 201, § 2º, da CF/88); II) o direito ao reajustamento dos benefícios, ainda que em termos nominais, como expressão do direito adquirido e da proteção da propriedade (art. 201, § 4º) e III) a exigência de correspondência mínima (não necessariamente absoluta) entre contribuição e benefício, em razão do caráter contributivo do regime.

Ao tratar do conceito de mínimo existencial, Barroso⁷⁷ o define como pressuposto indispensável ao exercício da autonomia. Segundo o autor, para que o indivíduo seja livre, igual e capaz de exercer plenamente sua cidadania, é necessário que estejam asseguradas as condições básicas para sua existência física e psíquica. Ele acrescenta, ainda, que o mínimo existencial corresponde ao núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais, sendo seu conteúdo pré-condição para o exercício dos direitos individuais e políticos.

Sob essa perspectiva, insere-se a discussão acerca da política de valorização do salário-mínimo e da correlação estabelecida entre esse piso e os benefícios previdenciários.

⁷⁶ HORVATH JÚNIOR, Miguel; MÉDICI, Fernando Henrique. Direitos previdenciários e o princípio da justiça intergeracional. Revista Juris Plenum: Previdenciária, Caxias do Sul, v. 7, n. 28, p. 67-86, P. 18/19. nov. 2019. Disponível em: <https://share.google/ht2v0KAkbqF4LBLgV>. Acesso em: 08 mar 2025.

⁷⁷ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. 576 p. ISBN 9788553617555, p. 247.

3.2.1 Salário mínimo: avanços e retrocessos na política de valorização

Primeiramente, faz-se necessário estabelecer um panorama acerca do poder aquisitivo real da população que, segundo Cardoso Jr e Musse⁷⁸, teve uma queda sistemática, desde o início dos governos militares. Esse declínio somente foi amenizado com a estabilização monetária alcançada em meados dos anos 1990, sem, contudo, recuperar os patamares históricos mais elevados, registrados entre as décadas de 1950 e 1960.

Contudo, de acordo com os autores, a partir de 2003, iniciou-se um movimento positivo para o salário mínimo, na medida em que segmentos sociais do governo passaram a defender sua análise como política pública essencial.

Segundo o DIEESE⁷⁹, nesse período, observou-se uma ação conjunta das Centrais Sindicais por meio das chamadas “Marchas à Brasília”, realizadas ao final de cada ano, entre 2004 e 2009.

Como resultado da primeira marcha, em 20 de abril de 2005, instituiu-se, por Decreto Presidencial, uma comissão quadripartite no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, encarregada de desenvolver um programa de fortalecimento do salário mínimo e de analisar seus impactos sobre o mercado de trabalho, a Previdência Social e as políticas assistenciais.

A comissão, de caráter consultivo, era composta por representantes do governo, das entidades de empregadores, das entidades de trabalhadores e das organizações representativas de aposentados e pensionistas. Naquela oportunidade foi editada a Medida Provisória nº 248, de 20 de abril de 2005, fixando o salário mínimo em R\$ 300,00.

Conforme DIEESE, as sucessivas marchas contribuíram para a obtenção de reajustes expressivos, a cada ano, sendo 2007 marcado pela implementação de uma política permanente de valorização salarial.

Referida política estabeleceu como critério de reajuste a reposição da inflação acumulada entre as correções, acrescida de um ganho real calculado com base na variação do Produto Interno Bruto – PIB, com vigência a partir de 2008.

Cumprido esclarecer, conforme análise histórica desenvolvida pelo DIEESE, que até 2011 a política de valorização foi aplicada sem amparo legal específico. Somente em

⁷⁸ CARDOSO JR., José Celso; MUSSE, Juliano Sander. *Salário mínimo e desenvolvimento: Desdobramentos de uma política de valorização real no Brasil*. Revista Ciências do Trabalho, n. 2, p. 2. maio-out. 2014. Disponível em: <https://rct.dieese.org.br/index.php/rct/article/download/32/pdf/158>. Acesso em: 13 mar 2025

⁷⁹ DIEESE. Nota Técnica nº 205: *A importância da política de valorização do salário mínimo e a urgência de renová-la*. São Paulo, abr. 2019. Disponível em: <https://share.google/4SOjQBr8kCSOo3WtF>. Acesso em 13 mar 2025.

fevereiro daquele ano foi editada a Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011, que instituiu mecanismo de aumento anual até 2015.

Segundo a ANFIP⁸⁰, o aumento real propiciado pela política de valorização ampliou o poder de compra em relação à cesta básica. O estudo aponta que, em 2005, o salário mínimo correspondia a 1,68 cestas básicas, passando para 2,02 cestas em janeiro de 2015. No entanto, a partir de 2016, a trajetória positiva foi interrompida, observando-se, em determinados exercícios reajustes iguais ou até inferiores à inflação.

Conforme referida análise⁸¹, entre 2015 e 2023 a cesta básica registrou aumento de 97,5%, enquanto o salário mínimo evoluiu apenas 67,5%. Essa defasagem repercutiu diretamente no retorno da insegurança alimentar e no agravamento da fome para significativa parcela da população.

O impacto mais severo foi observado com a suspensão da política de aumento real do salário mínimo, verificada entre 2017 e 2021, período em que o governo adotou índices de reajuste inferiores à inflação.

Em 2022, ainda segundo a análise da ANFIP, o reajuste salarial superou a inflação em apenas 0,02%. Somente em 2023, com a edição da Medida Provisória nº 1.172, posteriormente convertida na Lei nº 14.663, de 28 de agosto de 2023, foi restabelecida a política de valorização do salário mínimo.

Apesar das limitações impostas pelo art. 4º da Lei nº 15.077, de 27 de dezembro de 2024, que passou a restringir o aumento real do salário mínimo, segundo as diretrizes do chamado “Regime Fiscal Sustentável”, a política de valorização ainda assegura reajustes superiores à inflação, produzindo efeitos diretos sobre os benefícios previdenciários administrados pelo INSS.

Conforme destacado pelo DIEESE⁸², o salário mínimo exerce relevante influência sobre os rendimentos e a estrutura remuneratória nacional, pois, além de fixar o piso legal para trabalhadores assalariados, funciona como referência para a remuneração de trabalhadores autônomos e para a definição do piso dos benefícios da Seguridade Social, tanto previdenciários quanto assistenciais. Nesse contexto, a política de valorização atua como um

⁸⁰ ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil. *Análise da Seguridade Social 2023*. Brasília: ANFIP, 2024, p. 74. Disponível em: <https://fundacaoanfip.org.br/analise-da-seguridade-social-2023/>. Acesso em: 13 mar 2025.

⁸¹ Idem, p. 74.

⁸² DIEESE. Nota Técnica nº 205: *A importância da política de valorização do salário mínimo e a urgência de renová-la*. São Paulo, abr. 2019. Disponível em: <https://share.google/4SOjQBr8kCSOo3WtF>. Acesso em 13 mar 2025.

mecanismo de estímulo ao desenvolvimento, ao fortalecimento do mercado consumidor interno e ao enfrentamento da pobreza e da desigualdade.

Ao conferir maior previsibilidade ao sistema, favorecendo o planejamento e a adaptação tanto de empregadores quanto de trabalhadores, a política reduz a margem de discricionariedade na definição das datas e dos percentuais de reajuste. Todavia, tais diretrizes não impedem que governos menos comprometidos com a agenda social negligenciem sua efetividade.

É essencial, portanto, que políticas dessa natureza sejam analisadas de forma abrangente, e não exclusivamente a partir de uma perspectiva fiscalista que enfatiza seus custos imediatos para os cofres públicos. A avaliação deve considerar o retorno econômico proporcionado pela elevação da renda, bem como seus efeitos estruturais sobre a redução das desigualdades socioeconômicas.

3.2.2 A indexação de benefícios e o efeito multiplicador na economia

Embora um dos principais argumentos para o suposto déficit previdenciário envolva a indexação de benefícios ao salário mínimo e a política de reajuste real, pouco se menciona a relação entre o poder aquisitivo resultante de tais políticas e o desenvolvimento econômico, decorrente do efeito multiplicador.

De acordo com Cardoso Jr e Musse⁸³, os benefícios previdenciários são quase integralmente convertidos em consumo, o que contribui para o desenvolvimento dos municípios e confere importante estímulo à economia local. Nesse sentido, observa-se que o aumento do salário mínimo produz um duplo efeito sobre as finanças públicas: de um lado, há o impacto fiscal, decorrente da ampliação do gasto público; de outro, há o impacto tributário, associado ao aumento da arrecadação de impostos e de contribuições sociais.

Há, portanto, o efeito multiplicador, observado na medida em que o pagamento de benefícios se converte no consumo de alimentos, serviços e produtos industriais de primeira necessidade, fomentando a geração de emprego e renda, bem como a redução da pobreza e da desigualdade.

⁸³ CARDOSO JR., José Celso; MUSSE, Juliano Sander. *Salário mínimo e desenvolvimento: Desdobramentos de uma política de valorização real no Brasil*. Revista Ciências do Trabalho, n. 2, p.10. maio-out. 2014. Disponível em: <https://rct.dieese.org.br/index.php/rct/article/download/32/pdf/158>. Acesso em: 13 mar 2025.

Além disso, Dweck e Teixeira⁸⁴ ressaltam que, para os autores vinculados à tradição keynesiana, o gasto público exerce papel fundamental no crescimento econômico, gerando um ambiente favorável para atrair investidores. Pelo chamado multiplicador keynesiano, a elevação do gasto público impulsiona a demanda agregada em proporção superior ao valor inicialmente despendido, o que, por sua vez, fomenta a expansão da atividade econômica e, conseqüentemente, o investimento privado.

Nessa perspectiva, os autores esclarecem que, quando a demanda privada é reprimida, isto é, quando as famílias passam a dispor de menos recursos para consumir, há uma queda na produção e, conseqüentemente, um aumento do desemprego, com efeitos negativos sobre a renda, o consumo e o investimento privado.

Nesse sentido, a política social acaba funcionando como medida estratégica para alavancar a economia nacional, sobretudo em momentos de crise. Para ilustrar esse impacto, o IPEA realizou estudo acerca da relação entre o incremento do gasto público social e o aumento do PIB.

De acordo com a análise realizada⁸⁵, um aumento no valor do gasto social correspondente a 1% do PIB resulta, ao final do ciclo, em um crescimento do Produto Interno Bruto de 1,37%. Assim, o multiplicador do gasto social sobre o PIB é significativamente superior ao multiplicador associado a despesas com juros da dívida pública, estimado em 0,71%.

No que se refere à renda das famílias, na simulação realizada, o incremento de 1% do PIB nos programas sociais, eleva a renda das famílias em 1,85%, em média. No mesmo sentido, para cada R\$ 1,00 gasto com o Programa Bolsa Família, o governo gera um efeito multiplicador de R\$ 1,44 no PIB e a renda das famílias cresce à proporção de 2,25%.

Quanto aos benefícios previdenciários, de acordo com a pesquisa, o efeito multiplicador sobre o PIB é de 1,23%. Isso ocorre porque a transferência de renda contribui para a redução da desigualdade socioeconômica e influencia tanto a capacidade quanto o

⁸⁴ DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. *A política fiscal do Governo Dilma e a crise econômica*. Texto para discussão. Campinas: Unicamp, 2019, p. 4. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3532/TD303.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2025.

⁸⁵ CASTRO, Jorge Abrahão de; MOSTAFA, Joana; HERCULANO, Pedro. *Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda*. Comunicados do Ipea, n. 75. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2010, p. 10,11. Disponível em: <https://share.google/1DvU5CmpfK5PUa8zi>. Acesso em: 11 mar. 2025.

padrão de consumo da população. Assim, o aumento da demanda impulsiona o crescimento econômico. Segundo Gentil⁸⁶:

É da mais alta relevância entender que a Previdência é muito mais que uma transferência de renda a necessitados. Ela é um gasto autônomo, quer dizer, é uma transferência que se converte integralmente em consumo de alimentos, de serviços, de produtos essenciais e que, portanto, retorna das mãos dos beneficiários para o mercado, dinamizando a produção, estimulando o emprego e multiplicando a renda.

Dowbor⁸⁷ destaca que o principal desafio enfrentado pelo Brasil não é a escassez de recursos, mas a ineficiência na governança. Segundo o economista, o PIB de 2021, que totalizou R\$ 8,7 trilhões, equivale a uma média de mais de R\$ 13 mil mensais para cada família composta por quatro pessoas, haja vista a população de 213 milhões de habitantes.

O autor esclarece o seguinte: o que é produzido hoje, permite uma vida digna e confortável para todos, podendo essa finalidade ser alcançada com uma redução muito moderada da desigualdade. Ou seja, as dificuldades enfrentadas pelo Brasil não estão ligadas à falta de recursos, mas à deficiência de organização política e social.

Conforme demonstrado, o investimento público gera um retorno expressivo para a economia, além de viabilizar uma vida digna à população, por meio da redução da desigualdade e da redistribuição de renda.

Além disso, se o Estado suspende políticas de valorização real do salário mínimo ou afasta a indexação dos benefícios previdenciários em relação ao salário mínimo, fatalmente atinge o crescimento econômico, gerando desequilíbrio entre as três áreas que integram a Seguridade Social, conforme será demonstrado a seguir.

3.3 O IMPACTO DAS REFORMAS EM UM TRIPÉ DESARTICULADO

Embora o Constituinte tenha definido a Seguridade Social como um conjunto integrado de ações, destinadas a garantir os direitos relativos à saúde, previdência e assistência, o que se observa é uma fragmentação entre referidas áreas.

⁸⁶ GENTIL, Denise. A crise forjada da previdência. *ADUNICAMP*, 2023, p. 05 Disponível em: <https://www.adunicamp.org.br/noticias/denise-gentil-a-crise-forjada-da-previdencia>. Acesso em: 11 mar. 2025.

⁸⁷ DOWBOR, Ladislau. Saúde: um contexto em transformação. In: OCKÉ-REIS, Carlos Octávio (org.). *SUS: avaliação da eficiência do gasto público em saúde*. Brasília: IPEA, 2022. p. 21,22. Disponível em: <https://share.google/E5nqn1HnBFLPwtFpN>. Acesso em: 05 mar 2025.

Segundo Sposati⁸⁸, há uma gestão desarticulada e “acéfala”, ante a inexistência de uma institucionalidade específica que atue como mecanismo articulador dessa estrutura. Para a autora, a Seguridade Social é um tripé de pés descalços e sem cabeça. Isso porque, o Conselho Nacional de Seguridade Social - CNSS, foi revogado antes mesmo ter sido efetivamente instalado, havendo hoje um ministério para cada área.

De acordo com a CPIPREV⁸⁹, a seguridade perdeu o órgão colegiado que implementaria os preceitos constitucionais de integração da proteção social, a partir de uma visão sistêmica das três áreas, com gestão democrática e compartilhada. Com isso, o orçamento da seguridade passa a ser uma mera junção de partes que não se complementam, nem dialogam.

A ausência de um órgão diretivo, com uma pasta unificada, inviabiliza cada vez mais essa relação interinstitucional e dilui a convergência de forças. Além disso, gera uma disputa orçamentária, pautada pela prioridade de gastos⁹⁰.

3.3.1 Fragmentação institucional e reformas: as vulnerabilidades do sistema

A Constituição Federal de 1988, ao instituir um orçamento específico para a Seguridade Social, distinto do orçamento fiscal, mas internamente unificado, teve como finalidade impedir o desvio dos recursos para outras áreas e, simultaneamente, consolidar um orçamento robusto, capaz de amparar todo o sistema.

Segundo Botelho, Costa e Silva⁹¹, essa unificação também reflete a decisão do constituinte de tratar a seguridade como um sistema integrado, tanto no que tange à origem dos recursos quanto em relação à forma de sua aplicação. Tal concepção se confirma com a instituição de um plano de custeio único, estabelecido pela Lei nº 8.212/1991, não havendo previsão constitucional de planos de financiamento autônomos para saúde, previdência e assistência social.

⁸⁸ SPOSATI, Aldaiza. *Descaminhos da Seguridade Social e Desproteção Social no Brasil*. Ciência & Saúde Coletiva, 2018, p. 4 Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018237.10202018>. Acesso em: 15 mar 2025.

⁸⁹ PAIM, Paulo Renato; OLIVEIRA, Telmário Mota de; LIMA, Hélio José da Silva. *Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal – CPIPREV (Relatório)*. 2017, p. 32. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2093/mna/relatorios>. Acesso em: 02 mar 2025.

⁹⁰ SPOSATI, Aldaiza. *Descaminhos da Seguridade Social e Desproteção Social no Brasil*. Ciência & Saúde Coletiva, 2018, p. 4 Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018237.10202018>. Acesso em: 15 mar 2025.

⁹¹ BOTELHO, Luciano Henrique Fialho; COSTA, Thiago de Melo Teixeira da; SILVA, Fernanda Cristina da. *Custeio da Seguridade Social no Brasil e no Estado de bem-estar social*. Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, v. 57, n. 3, p. 265-275, set./dez. 2021. p. 269. Disponível em: https://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/csu.2021.57.3.01. Acesso em: 15 mar 2025.

No entanto, conforme Boschetti⁹², a criação de ministérios setorizados e sem integração impôs uma separação artificial entre as áreas e, especialmente no âmbito previdenciário, as decisões passaram a ser tomadas segundo o aparato técnico-burocrático estatal, baseadas em análises e cálculos neutros. Essa fragmentação resultou em reformas fundamentadas em uma perspectiva meramente contábil, desprovida de reflexões acerca de seu sentido e relevância social.

Dessa forma, torna-se evidente a diferenciação no tratamento conferido à previdência em relação às demais áreas, sendo equivocadamente concebida como um seguro, e não como uma política pública.

No seio desse processo de financeirização de direitos duramente conquistados ao longo de décadas, observa-se uma migração de trabalhadores desamparados, da Previdência para a Assistência Social. Isso porque, diante das reformas trabalhista e previdenciária, diversos trabalhadores, lançados na informalidade ou submetidos a contratos de trabalho intermitentes, perderam a expectativa de alcançar a aposentadoria.

De acordo com as atuais regras da Previdência Social, para se aposentar o indivíduo deve implementar, no mínimo, 65 anos de idade (homem) ou 62 anos de idade (mulher), além de 20 anos de contribuição (homem) ou 15 anos de contribuição (mulher).

Considerando que 39% da população trabalha informalmente e que, nos contratos por tempo parcial e intermitente, as contribuições não atingem o mínimo exigido para o recolhimento previdenciário, como tais trabalhadores poderão comprovar 15 ou 20 anos de contribuição?

A reforma, de modo geral, elevou as exigências e reduziu o valor dos benefícios. Os impactos já se manifestam estatisticamente com uma drástica redução no número de benefícios concedidos, nos anos subsequentes ao início da vigência da Emenda Constitucional nº 103/2019.

Segundo a ANFIP⁹³, os dados mais preocupantes, após a reforma, estão relacionados a aposentadorias por invalidez e por tempo de contribuição, as quais registraram importante queda. A tabela abaixo apresenta um comparativo entre a média de benefícios concedidos no período anterior à reforma (2019) e nos anos subsequentes (2020 a 2023):

⁹² BOSCHETTI, Ivanete. *Implicações da reforma da Previdência na Seguridade Social Brasileira*. *Psicologia & Sociedade*, v. 15, n. 1, p. 57-96, jan./jun. 2003, p. 21. Disponível em: BOSCHETTI, Ivanete. *Implicações da reforma da Previdência na Seguridade Social Brasileira*. *Psicologia & Sociedade*, v. 15, n. 1, p. 57-96, jan./jun. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/psoc/a/GQ38r6yqDBY7cBN4QtbsjSN>. Acesso em: 15 mar 2025.

⁹³ ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil. *Análise da Seguridade Social 2023*. Brasília: ANFIP, 2024, p. 100. Disponível em: <https://fundacaoanfip.org.br/analise-da-seguridade-social-2023/>. Acesso em: 16 mar 2025.

Tabela 8 – Evolução das aposentadorias (2014/2023)

Categoria	Média 2014 - 2018	2019	2020	2021	2022	2023	Média 2020 - 2023	Média (%) 2020 - 2023 em relação a 2019
Benefícios do RGPS	4557	4896	4398	4350	4522	5353	4656	-4,9
Previdenciários	4324	4666	4299	4171	4338	5146	4488	-3,8
Aposentadorias	1248	1386	1061	1120	1328	1367	1219	-12,1
Idade	674	710	626	747	856	953	795	12
Invalidez	184	256	108	109	171	160	137	-46,5
Tempo de Contribuição	390	421	327	264	302	254	287	-31,8

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Análise da Seguridade Social 2023.

À medida que o Estado torna mais rígida a concessão de aposentadorias e dificulta a manutenção de vínculo dos segurados, as pessoas passam a buscar alternativas nos programas de transferência de renda, fazendo com que a despesa, que originalmente teria caráter previdenciário, passe a ter natureza assistencial.

Isso demonstra a ausência de planejamento e de articulação na gestão, que, ao estimular, ainda que indiretamente, a transferência de um sistema contributivo para um sistema não contributivo, mostra-se ineficiente.

Os efeitos dessa política repercutem tanto no aumento do gasto público, com pagamento de Benefícios de Prestação Continuado - BPC e Bolsa Família, quanto na queda da arrecadação. Os prejuízos, para além do orçamento, também atingem os indivíduos que, perdendo a qualidade de segurados deixam de ser instituidores de pensão por morte e de auxílio reclusão.

Segundo a ANFIP⁹⁴, de 2019 a 2023, a concessão de Benefícios de Prestação Continuada subiu de 58.502 milhões para 89.605 milhões. Já o Bolsa Família foi de 32.549 milhões para 166.558 milhões, no mesmo período.

A bem da verdade, o programa Bolsa Família, criado em 2003, se tornou referência em política pública de combate à pobreza e à desigualdade social, oferecendo renda mínima e segurança alimentar às populações de baixa renda. Contudo, assim como outros programas assistenciais, a iniciativa é marcada pela vulnerabilidade, sobretudo, no contexto de polarização política.

⁹⁴ Idem, p. 74.

Durante o Governo Bolsonaro, o programa foi negligenciado e a reserva orçamentária prevista para o ano de 2023, não assegurava sequer o pagamento do valor mínimo de R\$ 600,00 por família⁹⁵.

Os cortes no Sistema Único de Assistência Social⁹⁶, somaram mais de R\$ 300 milhões de reais, demonstrando claramente o quanto a assistência está sujeita à erosão de regras e ao subfinanciamento ao sabor de meras decisões governamentais.

Estudo realizado por Miro et al.⁹⁷ aponta as dificuldades enfrentadas pela população mais carente, para inserção no mercado de trabalho, sendo a renda dessas famílias predominantemente oriunda de programas sociais.

Segundo a análise, em 2023, no grupo dos extremamente pobres, especialmente da região nordeste, a renda domiciliar per capita era predominantemente composta por recursos provenientes de programas sociais, sendo pouco impactada por rendimentos do trabalho.

Entre os domicílios em situação de extrema pobreza, em geral, apenas 21,6% da renda familiar advinha dos rendimentos do trabalho. Reduzindo-se o escopo à região nordeste, o percentual era ainda menor, chegando a 18,1% da renda domiciliar.

A tabela a seguir, elaborada pelos autores com base na PNAD Contínua (2021-2023) faz um comparativo entre a composição da renda per capita da população total e da população em situação de extrema pobreza. Nela os autores apresentam o percentual de participação dos rendimentos do trabalho e de programas sociais, conforme exposto abaixo:

⁹⁵ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. *Pesquisa FGV/IPEA aponta que reconstrução do Bolsa Família já tem reflexos positivos no combate à pobreza e no apoio à primeira infância*. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/pesquisa-fgv-ipea-aponta-que-reconstrucao-do-bolsa-familia-ja-tem-reflexos-positivos-no-combate-a-pobreza-e-no-apoio-a-primeira-infancia>. Acesso em: 19 mar. 2025.

⁹⁶ TOMAZINI, Carla. *Adeus Bolsa Família? Ambiguidades e (des)continuidade de uma política à deriva*. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SÁ E SILVA, Michelle Moraes de; LEOPOLDI, Maria Antonieta (orgs.). *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. p. 9, Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3/capitulo3>. Acesso em 16 mar 2025.

⁹⁷ MIRO, Vitor Hugo; FRANÇA, João Mário Santos de; BARRETO, Flávio Ataliba; SANTOS, Arnaldo. *Quase 80% da renda das famílias em extrema pobreza no Nordeste vem dos programas sociais*. Blog do IBRE, 20 ago. 2024, p. 4-5 Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/quase-80-da-renda-das-familias-em-extrema-pobreza-no-nordeste-vem-dos-programas-sociais>. Acesso em: 18 mar. 2025.

Tabela 9 – Composição da renda *per capita*: população total e extrema pobreza

População Total (Brasil)				População em Pobreza Extrema (Brasil)			
Trabalho		Programas Sociais		Trabalho		Programas Sociais	
2021	2023	2021	2023	2021	2023	2021	2023
75,3	74,2	2,6	3,7	36,1	21,6	56,0	73,3
População Total (Centro-Oeste)				População em Pobreza Extrema (Centro-Oeste)			
Trabalho		Programas Sociais		Trabalho		Programas Sociais	
2021	2023	2021	2023	2021	2023	2021	2023
80,6	79,3	2,0	2,5	41,0	21,5	49,3	68,0
População Total (Nordeste)				População em Pobreza Extrema (Nordeste)			
Trabalho		Programas Sociais		Trabalho		Programas Sociais	
2021	2023	2021	2023	2021	2023	2021	2023
67,6	65,7	6,8	9,7	32,9	18,1	60,4	78,8

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da PNADC.

Referida análise revela a profunda desigualdade social e regional existente no Brasil, dada a expressiva diferença na dependência dos programas sociais entre o Nordeste e o Centro-Oeste. Em 2023, aproximadamente 40,5% dos domicílios nordestinos eram beneficiados por, pelo menos, um programa social.

Ademais, resta demonstrada a dificuldade de inserção da população vulnerável no mercado de trabalho, corroborando a constatação de que a assistência vem sendo cada vez mais demandada. De acordo com Miro, França, Barreto e Santos:

Entre os extremamente pobres, a participação média da renda do trabalho na renda domiciliar (em termos *per capita*) declinou de 36,1% em 2021 para 21,6% em 2023, ao passo que a participação da renda de programas sociais aumentou de 56% para 73,3% entre estes dois anos.

É cediço que a dinâmica do mercado de trabalho está diretamente relacionada à condição de pobreza. Ainda de acordo com esse estudo, em 2023, 93% das pessoas em situação de extrema pobreza que se encontravam ocupadas estavam inseridas na informais – percentual que alcançou 96,3% na região Nordeste.

Esse cenário demonstra que a excessiva flexibilização das normas trabalhistas e o endurecimento das regras concessivas de benefícios previdenciários tendem, a longo prazo, a gerar prejuízos para o próprio Estado e também para a população.

Além do impacto das reformas sobre os segmentos mais vulneráveis, há que se avaliar também o desvirtuamento das regras trabalhistas envolvendo trabalhadores mais qualificados, estimulado por decisões judiciais. Tal movimento também contribui para a corrosão das normas trabalhistas e previdenciárias e se manifesta de forma particularmente

expressiva no atual debate travado no âmbito do Supremo Tribunal Federal sobre um fenômeno chamado “pejotização”.

3.3.2 Flexibilização normativa e pejotização: novos desafios impostos pelo Estado

Os elementos caracterizadores da relação de emprego decorrem da interpretação conjunta dos artigos 2º e 3º da Consolidação das Leis do Trabalho, que estabelecem expressamente os conceitos de empregado e empregador.

Conforme Delgado⁹⁸, a relação de emprego se caracteriza pela presença de elementos fático-jurídicos evidenciados quando uma pessoa física presta serviços de forma pessoal, onerosa, não eventual e sob subordinação ao tomador de serviços.

Embora todos os requisitos sejam essenciais para a caracterização do vínculo empregatício, a exigência de que o trabalhador seja pessoa física é um dos principais aspectos mitigados por uma crescente deturpação normativa conhecida como “pejotização”. Isso porque, na prática, observa-se a contratação simulada de pessoas jurídicas com a finalidade de ocultar uma prestação de serviços que, em essência, é realizada por pessoa natural.

Outro elemento igualmente atingido por esse fenômeno é a subordinação, que se traduz na existência de uma relação de dependência e obediência própria de uma estrutura hierárquica. Nesse contexto, incumbe ao empregador o exercício do poder diretivo, determinando como, quando e em que condições o trabalho deve ser executado pelo empregado⁹⁹.

A descaracterização desses e de outros elementos constitutivos da relação de emprego tem propiciado o uso indevido de contratos de sociedade como instrumentos meramente formais, com o propósito de simular uma relação jurídica civil ou empresarial, o que afasta artificialmente a tutela conferida pelas normas trabalhistas.

Cumprido esclarecer, todavia, que “pejotização” e terceirização não se confundem, pois esta consiste na contratação de uma empresa por outra para a realização de determinados serviços. Já a “pejotização”, busca compelir o obreiro (pessoa física) a constituir pessoa jurídica como condição para sua contratação, resultando na renúncia a direitos.

⁹⁸ DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de direito do trabalho: obra revista e atualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores*. 18e ed. São Paulo: LTr, 2019, p. 337-338.

⁹⁹ Idem, p. 349.

De acordo com Orbem¹⁰⁰, essa “nova forma” de prestação de serviços viabiliza que a empresa contratante se exima de quaisquer responsabilidades relativas aos riscos e às condições de trabalho, transferindo ao trabalhador “pejotizado” os encargos inerentes à gestão de sua própria atividade. Ademais, o tomador de serviços se desonera dos custos associados aos direitos trabalhistas e aos recolhimentos previdenciários.

Isso se deve às lacunas deixadas pela Reforma Trabalhista, especialmente após a ampliação das possibilidades de contratações atípicas. Além de ampliar a autonomia negocial, referida norma promoveu alterações na Lei nº 6.019/1974, passando a admitir a terceirização, inclusive para a execução de atividade-fim, o que dificultou consideravelmente a prolação de sentenças favoráveis ao obreiro em demandas trabalhistas fundadas no reconhecimento de vínculo empregatício.

Conforme Santos, Magalhães Júnior e Pereira¹⁰¹, o trabalhador que pleiteia o reconhecimento da relação de emprego, arguindo suposta fraude contratual, com fundamento no art. 9º da Consolidação das Leis do Trabalho, tende a requerer judicialmente a declaração de nulidade do contrato firmado entre o empregador e a pessoa jurídica da qual figura formalmente como sócio. Além disso, postula a declaração de vínculo empregatício durante todo o período de vigência do referido contrato, com vistas à obtenção dos direitos e benefícios inerentes à relação de emprego.

Sob essa perspectiva, Collier¹⁰² observa que a presunção de vínculo empregatício, derivada do princípio da primazia da realidade, consagrado no art. 9º da CLT, vem sendo relativizada diante de alterações no posicionamento do Poder Judiciário, que historicamente reconheceu a “pejotização” como modalidade fraudulenta de contratação. Para a autora, a permissão normativa subjacente a esse fenômeno, somada às recentes decisões do STF, tem transferido para o empregado o ônus de demonstrar a existência de fraude.

¹⁰⁰ ORBEM, Juliani Veronezi. *(Re)construção de uma “nova” modalidade de trabalho denominada “pejotização” no contexto sociocultural brasileiro*. *Áskesis – Revista de Sociologia*, São Carlos, v. 5, n. 1, p. 143–156, 2016. p. 153. Disponível em: <https://www.revistaaskesis.ufscar.br/index.php/askesis/article/download/81/pdf>. Acesso em 21 mai 2025.

¹⁰¹ SANTOS, Gilson Cássio de Oliveira; MAGALHÃES JUNIOR, José Evandro; PEREIRA, Alisson Diniz. *A pejotização nas relações de trabalho: fraude ou recompensa?* *Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro*, v. 2, 2024, p. 3. Disponível em: <https://revista.unipacto.com.br/index.php/multidisciplinar/article/view/2135>. Acesso em: 21 mai 2025.

¹⁰² COLLIER, Kelma Carvalho de Faria. *A evolução da pejotização à luz da legislação e jurisprudência brasileira*. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito Social e da Inovação). Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2023. Disponível em: <https://run.unl.pt/handle/10362/176662>. Acesso em: 21 mai 2025.

Conforme Pasqualeto, Barbosa e Fiorotto¹⁰³, desde janeiro de 2023, tem-se observado, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, a intensificação dos debates acerca da licitude de contratações alternativas à relação de emprego, sobretudo aquelas estruturadas por meio de “pejotização”. Para as autoras, o resultado de tais demandas aponta para duas conclusões: I) o STF vem legitimando contratações por vias alternativas e II) a reclamação constitucional é utilizada de forma estratégica com a finalidade de validar essas contratações.

Referida pesquisa destaca o crescente número de decisões acerca da matéria, demonstrando a frequência com que tais demandas são judicializadas. Constatou-se, inclusive, que questões relacionados à terceirização passaram a representar uma parcela significativa das discussões submetidas à reclamação constitucional no âmbito da Corte Suprema.

Diante do expressivo volume de litígios, o Ministro Gilmar Mendes reconheceu a repercussão geral da matéria, fixada no Tema 1.389, no contexto do ARE 1532603, ainda pendente de julgamento pelo STF. O debate abrange a licitude da contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços, a definição do ônus da prova na alegação de fraude contratual e a competência da Justiça do Trabalho para apreciar demandas dessa natureza, por envolverem contratos de natureza civil ou empresarial.

Considerando que a ADPF 324 reconheceu a licitude da terceirização em todas as etapas do processo produtivo, inclusive em atividade-fim, e diante da tendência observada em julgados anteriores, favoráveis a essa modalidade de contratação, impõe-se a reflexão, trazida por Lima¹⁰⁴ acerca do potencial de transformação insculpido no julgamento desse tema. Conforme o autor, a decisão definitiva atingirá todo um sistema de direitos sociais, o regime geral de trabalho humano, bem como a arrecadação fiscal, a economia e o consumo - tudo isso sem qualquer alteração direta no texto constitucional e sem apreciação pelo Poder Legislativo.

Marconi e Brancher¹⁰⁵, ao analisarem dados da PNAD Contínua, referentes ao período de 2012 a 2023, constataram uma significativa evolução do número de trabalhadores por conta própria formais (pejotizados). Além disso, identificaram que essa categoria de

¹⁰³ PASQUALETO, Olívia de Q. F.; BARBOSA, Ana Laura Pereira; FIOROTTO, Laura Arruda. *Terceirização e pejotização no STF: análise das reclamações constitucionais*. Relatório de pesquisa – Principais resultados. São Paulo: FGV Direito SP. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/b8957d04-ce85-4a97-8cf9-3c663336932b>. Acesso em 08 dez 2025.

¹⁰⁴ LIMA, Francisco Gérson Marques de. *O STF e a pejotização nas relações de trabalho*. Excola Social, 2025. Disponível em: <https://www.excolasocial.com.br/o-stf-e-a-pejotizacao-nas-relacoes-de-trabalho/>. Acesso em: 08 dez. 2025.

¹⁰⁵ MARCONI, Nelson; BRANCHER, Marco C. *Nota técnica sobre os impactos da pejotização sobre a arrecadação tributária*. São Paulo: FGV, 2024. Disponível em: <https://eaesp.fgv.br/producao-intelectual/nota-tecnica-sobre-impactos-pejotizacao-sobre-arrecadacao-tributaria>. Acesso em: 09 dez 2025.

trabalhadores apresenta média salarial e nível de qualificação superiores, quando comparada às demais formas de inserção laboral.

Nessa perspectiva, Monteiro¹⁰⁶ assevera que, diante da crescente expansão das contratações de microempreendedores individuais, impõe-se uma análise acurada dos impactos previdenciários, haja vista que os futuros benefícios a serem concedidos podem superar em até 79,1% o valor das atuais contribuições recolhidas.

Ressalte-se que os reflexos previdenciários e a tendência de ampliação desse modelo foram abordados no tópico 2.3.2, dedicado à análise minuciosa dos impactos decorrentes do incentivo à constituição do microempreendedor individual, cuja expansão tende a se intensificar à luz do que vier a ser decidido no Tema 1.389.

Apesar da acentuada tendência de progressiva deterioração do sistema de proteção social, por meio de sucessivas reformas, pela edição de normas flexibilizadoras e pela consolidação de entendimentos jurisprudenciais e teses firmadas pelo STF contrárias aos interesses do obreiro, observa-se, paralelamente, ainda que de forma incipiente, um movimento de revisão das políticas até então adotadas. Ademais, verifica-se uma tendência ao aperfeiçoamento da governança na gestão de tais recursos, aspectos que serão examinados a seguir.

¹⁰⁶ MONTEIRO, Solange. *Estudo do FGVIBRE sobre o MEI ganha destaque na mídia: Recomendação é reformular, e não ampliar esse regime*. Blog da Conjuntura Econômica – FGV IBRE, 08 fev. 2023. Disponível em: <https://ibre.fgv.br/blog-da-conjuntura-economica/artigos/estudo-do-fgv-ibre-sobre-o-mei-ganha-destaque-na-midia>. Acesso em: 09 dez. 2025.

4 CAMINHOS PARA A SUSTENTABILIDADE DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO

Embora persista o debate acerca da necessidade de reformas estruturais que tornem ainda mais rigorosos os critérios de elegibilidade para a concessão de benefícios, observa-se uma progressiva transformação cultural, que vem moldando os sistemas de Seguridade Social em diversos países e impulsionando a criação de entidades voltadas ao aprimoramento da governança.

Nesse cenário, destaca-se a *International Social Security Association (ISSA)*¹⁰⁷, fundada em 1927, que atualmente congrega 320 organizações de Seguridade Social em mais de 150 países, incluindo o Brasil. Sua missão é promover a excelência na gestão da segurança social, por meio do estabelecimento de diretrizes, da disseminação de conhecimento técnico e da oferta de serviços de apoio institucional.

No âmbito da administração da segurança social, a Associação define governança como o modo pelo qual a autoridade investida de poderes atua para alcançar os objetivos institucionais. Essa definição envolve o planejamento, a implementação e a inovação de políticas, normas, sistemas e processos organizacionais, além de compreender o engajamento das partes interessadas.

Nessa perspectiva, a ISSA estabelece como princípios orientadores da gestão: o *accountability*, a transparência, a participação, a previsibilidade e o dinamismo. Nesse sentido, os gestores da Previdência Social devem pautar sua atuação por uma administração prudente, eficiente e equitativa, incumbindo-lhes prestar contas de seus atos e observar normas e padrões, sob pena de responsabilização.

Ademais, no que tange à intrínseca relação entre transparência e participação, destaca-se a importância da ampla disponibilidade e acessibilidade das informações, condição indispensável ao engajamento e à efetiva participação das partes interessadas.

Da mesma forma, a aplicação consistente de normas e regulamentos, com direitos e deveres claramente definidos, evita alterações abruptas que possam comprometer a credibilidade do programa. Essa consistência, contudo, não dispensa a necessidade de contínuo aprimoramento da política, em face das flutuações da dinâmica social, em observância ao princípio da eficiência.

Analisando as diretrizes estabelecidas pela ISSA, observa-se uma tendência global voltada ao fortalecimento dos sistemas de proteção social, desgastados ao longo do tempo. No

¹⁰⁷ INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION. *About the ISSA*. Genebra: ISSA]. Disponível em: <https://www.issa.int/guidelines/gg/174436>. Acesso em: 12 set. 2025.

Brasil, essa tendência manifesta-se desde a instituição de parâmetros mais rigorosos para a concessão de incentivos fiscais até a implementação de mecanismos que buscam consolidar uma estrutura orientada à integridade e à boa governança.

4.1 REVISANDO AS FONTES DE GASTOS LÍCITAS E ILÍCITAS

Diante das distorções já identificadas pelo Poder Público e amplamente discutidas ao longo desta pesquisa, emergem os primeiros esforços voltados à revisão de benefícios e incentivos fiscais. Nesse contexto, destaca-se o Projeto de Lei Complementar nº 41, de 2019, que propõe a reformulação das regras aplicáveis à concessão, renovação ou modificação de isenções e benefícios tributários, com o objetivo de conter o avanço da renúncia fiscal e aprimorar a gestão dos recursos públicos.

Para tanto, em julho de 2025, foi aprovado o regime de urgência para a tramitação do PLP nº 41/2019, que atualmente se encontra pronto para deliberação em Plenário, restando pendente apenas a emissão de parecer pelas Comissões de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

A proposta legislativa visa alterar a Lei de Responsabilidade Fiscal, com o objetivo de aprimorar os mecanismos de transparência e controle sobre os benefícios tributários concedidos pela União. Entre as inovações, destaca-se a ampliação do conceito de renúncia de receitas, que passa a abranger, além de isenções e subsídios, instrumentos como anistias, remissões, créditos presumidos e alterações na base de cálculo que resultem em redução seletiva de tributos. O projeto também determina que a Lei Orçamentária Anual incorpore estimativas globais desses incentivos, de modo a viabilizar avaliações periódicas quanto a sua efetividade e aos impactos socioeconômicos decorrentes.

Adicionalmente, o instrumento prevê que a concessão, ampliação ou renovação de benefícios tributários destinados a pessoas jurídicas deve observar regulamento específico, o qual deve contemplar a estimativa do número de beneficiários, prazo de vigência limitado a 5 anos (com possibilidade de renovação), metas de desempenho objetivas e quantificáveis, bem como mecanismos de monitoramento que assegurem transparência e avaliação contínua com base em indicadores econômicos, sociais e ambientais.

Ao exigir que a instituição de políticas fiscais especifique suas finalidades, critérios objetivos para concessão, metas, prazos e procedimentos de avaliações, o texto reforça a necessidade de adoção de padrões mínimos de governança e controle atrelados à racionalidade fiscal e à efetividade das ações estatais.

4.1.1 Da expansão indiscriminada às primeiras tentativas de contenção tributária

A Emenda Constitucional nº 109/2021, determinou que o Presidente da República encaminhasse, no prazo de até seis meses após sua promulgação, um plano de redução gradual dos incentivos e benefícios federais de natureza tributária, acompanhado das respectivas estimativas de impactos financeiros e orçamentários.

Em cumprimento ao disposto no art. 4º da referida emenda, o Poder Executivo apresentou o Projeto de Lei nº 3.203/2021, que prevê uma redução à razão de 10% ao ano, o que corresponderia a aproximadamente R\$ 15,45 bilhões, no primeiro exercício, conforme estimativa constante do plano elaborado pela Receita Federal do Brasil¹⁰⁸.

Com vistas ao cumprimento da meta estabelecida, o projeto determina, inicialmente, que os benefícios fiscais com prazo determinado não sejam prorrogados. Além disso, prevê a revogação de diversos incentivos elencados em seu art. 2º, entre os quais se destacam: a autorização para instituir alíquota zero sobre a venda de produtos destinados ao uso em hospitalares, clínicas e consultórios médicos e odontológicos, bem como o regime de alíquotas reduzidas sobre a importação de gás natural.

No entanto, desde 2021, o projeto não registrou avanços significativos em sua tramitação legislativa, situação semelhante à do PLP nº 41/2019, que trata das regras gerais para concessão, renovação e avaliação de benefícios tributários. Em que pese tal inércia, observa-se a existência de um movimento orientado à redução dos benefícios fiscais, sobretudo daqueles que não atendam a critérios de efetividade e retorno socioeconômico.

Conforme Santos¹⁰⁹, embora os incentivos fiscais sejam frequentemente concebidos com boas intenções, é necessário reconhecer que estes representam renúncia de receitas, com potencial de comprometer o financiamento de políticas públicas essenciais. Por essa razão, antes de optar pela desoneração de tributos, recomenda-se avaliar alternativas menos onerosas e mais eficazes para o alcance dos objetivos pretendidos.

Conforme evidenciado ao longo desta pesquisa, a concessão de benefícios fiscais tem ocorrido de forma pouco criteriosa, frequentemente desprovida de estudos técnicos ou de

¹⁰⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 3.203, de 2021*. Dispõe sobre o plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária e o encerramento de benefícios fiscais, nos termos do disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2299134>. Acesso em: 12 set. 2025.

¹⁰⁹ SANTOS, Flávio Felipe Pereira Vieira dos. *Eficiência dos benefícios fiscais e neutralidade fiscal*. Revista de Direito e Atualidades, Brasília, v. 1, n. 1, p. 1–20, 2023. P. 5. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/rda/article/view/6233>. Acesso em: 13 set. 2025.

mecanismos eficazes de monitoramento dos impactos orçamentário-financeiros, em manifesta afronta ao disposto no Art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000¹¹⁰.

Diante desse cenário de fragilidade normativa e de ausência de mecanismos eficazes de controle, merece destaque o Decreto nº 9.834/2019, que instituiu o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) objetivando aperfeiçoar o gasto público por meio da avaliação e do monitoramento das políticas e subsídios. Referida norma foi, posteriormente, revogada pelo Decreto nº 11.558/2023, que ampliou a estrutura do Conselho, o qual passou a incorporar dois comitês técnicos: o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS) e o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAGD).

Apesar do caráter meramente consultivo e da vulnerabilidade jurídica da norma, suscetível de revogação por ato infralegal, a estrutura criada cumpre a função de institucionalizar a avaliação de políticas públicas, tanto na fase prévia quanto em momento posterior à implementação. Além disso, o Decreto nº 11.558/2023 prevê a participação de especialistas, representantes da sociedade civil, instituições acadêmicas e organismos internacionais nos processos de acompanhamento e avaliação.

Adicionalmente, busca-se fortalecer a articulação entre políticas públicas, planejamento e orçamento, mediante a definição de critérios para a seleção das políticas a serem avaliadas e a elaboração de relatórios contendo propostas de aprimoramento, destinados aos órgãos gestores. Nesse sentido, o §3º do art. 9º do Decreto dispõe sobre o apoio institucional de entidades como a Enap, o Ipea e o IBGE no desenvolvimento das atividades de avaliação e pesquisa conduzidas pelos comitês responsáveis.

Cumprir esclarecer que compete ao CMAP, entre outras atribuições, avaliar políticas públicas e emitir recomendações aos respectivos órgãos gestores. Estes, por sua vez, devem elaborar plano de ação destinado ao cumprimento das recomendações, cujo acompanhamento caberá ao CMAP e à Controladoria-Geral da União, nos termos da Resolução CMAP nº 02/2020. Para tanto, o art. 3º dessa resolução estabelece que as recomendações devem ser formuladas de maneira razoável, factível, clara e direta, priorizando a positiva relação de custo-benefício e a correção dos problemas identificados.

Em estudo realizado por Bezerra¹¹¹, examinou-se o sistema de avaliações do CMAP, no período de 2019 a 2022, com o objetivo de verificar em que medida o processo

¹¹⁰ Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições [...].

avaliativo contribui para o aperfeiçoamento do gasto público. Ao analisar a qualidade das avaliações, o autor ressalta a consistência, a confiabilidade e a relevância dos relatórios produzidos. Contudo, adverte que as recomendações, isoladamente, mostram-se insuficientes, sendo necessário que sejam não apenas exequíveis, mas também compatíveis com a capacidade administrativa e com o interesse político do governo em implementá-las.

Nesse cenário, sobressaem diversos desafios, entre os quais o autor ressalta: a falta de engajamento dos conselheiros do CMAP na definição dos aspectos a serem avaliados; as dificuldades de acesso às informações necessárias para a formulação de quesitos; e a participação não compulsória de determinados órgãos, circunstância que resultou na descontinuidade da participação da Receita Federal do Brasil (RFB) e na atuação apenas residual da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

Em síntese, a efetividade do gasto público demanda a padronização de fluxos e a racionalização da implementação de políticas públicas, especialmente daquelas que envolvem a renúncia de receitas. Apesar dos avanços introduzidos pela EC nº 109/2021 e da reconhecida qualidade técnica das avaliações conduzidas pelo CMAP, não há evidências suficientes para sustentar que esses instrumentos sejam capazes de promover, de forma consistente, a adequada alocação dos recursos públicos. Persiste, portanto, a necessidade de aprimoramento institucional e de maior comprometimento político para que a avaliação de políticas públicas se consolide como um instrumento efetivo para corrigir distorções e fortalecer a gestão fiscal.

Embora o CMAP não tenha como objetivo primário o enfrentamento direto à evasão de receitas da Seguridade Social, sua atuação revela-se estratégica para o incremento da governança fiscal, promovendo maior transparência e racionalidade na concessão de benefícios que impactam diretamente a arrecadação do sistema de proteção social. Ao monitorar renúncias fiscais e avaliar políticas de desoneração da folha de pagamentos, o Conselho contribui para a preservação do equilíbrio orçamentário, garantindo não apenas a separação entre o orçamento fiscal e o da Seguridade Social, mas também a contenção da necessidade de financiamento de despesas fiscais com recursos vinculados a políticas sociais.

¹¹¹ BEZERRA, Marcus Thulio Rocha. *O processo de avaliação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)*. Orientadora: Joana da Costa Martins Monteiro. 2023. 74 f. Dissertação (Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2023, p. 55 e 56. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/59baaf6-0d2d-43f7-a5d5-eda4179a223f>. Acesso em: 19 set. 2025.

Nesse sentido, o CMAP, ainda que de forma incipiente, desempenha papel decisivo na promoção de uma gestão pública mais eficiente, responsável e sustentável.

4.1.2 Governança e controle institucional no enfrentamento às fraudes

No que se refere especificamente à Previdência Social, destaca-se a relevância de um controle efetivo sobre a evasão de contribuições previdenciárias. O não recolhimento, bem como o recolhimento fraudulento, configuram práticas recorrentes que fragilizam o sistema, comprometendo não apenas a arrecadação, mas também o acesso dos trabalhadores aos benefícios a que fazem jus. Tal cenário evidencia a necessidade de uma atuação coordenada e cada vez mais rigorosa entre os órgãos de controle e fiscalização.

O Manual de Integridade Pública da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹¹², ao propor a construção de uma cultura de integridade no setor público, apresenta diretrizes para o aprimoramento da gestão de riscos e discute medidas voltadas ao fortalecimento do processo de formulação de políticas públicas. A OCDE reconhece a integridade como elemento fundamental da boa governança, embora nenhum país esteja imune a violações, seja por conduta antiética de agentes públicos, seja pela ocorrência de desvios de integridade em diferentes fases do processo político.

Segundo referido manual, os elementos centrais voltados ao controle da integridade pública concentram-se na garantia da efetiva prestação de contas, por meio do gerenciando, monitorando e avaliação contínua do desenvolvimento, da implementação e da revisão dos compromissos assumidos. Esses elementos abrangem a gestão de riscos, os controles internos, a supervisão interna e externa, bem como a participação de partes interessadas. Já os mecanismos voltados à aplicação da integridade pública envolvem a investigação, detecção e responsabilização diante de condutas que comprometam os princípios éticos e legais, abrangendo as esferas disciplinar, administrativa, civil e penal.

No contexto previdenciário, o INSS tem investido na consolidação de uma estrutura voltada à integridade e à governança, com foco na prevenção e no enfrentamento de

¹¹² ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Manual de Integridade Pública da OCDE*. Paris: OCDE, 2020, p. 19. Disponível em: https://www.oecd.org/pt/publications/manual-de-integridade-publica-da-ocde_db62f5a7-pt.html. Acesso em: 29 set. 2025.

fraudes. O denominado Programa de Integridade¹¹³, instituído pela Portaria nº 3.212/2019, é estruturado por planos que visam prevenir a corrupção e propor ações de aprimoramento.

O Plano de Integridade constitui um documento institucional aprovado pela alta administração, que reúne de forma estruturada o conjunto de medidas a serem implementadas em determinado período, com o objetivo de prevenir, detectar e remediar situações que comprometam a integridade nos órgãos e entidades públicas. O plano deve contemplar os principais riscos mapeados, as ações propostas, as estratégias de monitoramento, bem como as metas estabelecidas para o fortalecimento da cultura de integridade.

Os ciclos de 2020-2021 e de 2022-2023 já trouxeram contribuições relevantes, valendo-se, inclusive, de dados estatísticos sobre ocorrências que comprometeram padrões éticos e legais, obtidos a partir de bancos de dados da Corregedoria, da Auditoria e de áreas responsáveis pela interlocução do INSS com órgãos de controle.

O terceiro ciclo do Programa de Integridade, referente ao triênio 2024-2026, já foi estruturado com um cronograma de ações bem definido. Na fase de planejamento, foram realizadas reuniões com diferentes órgãos e instâncias internas, tais como a Controladoria-Geral da União, o Comitê Estratégico de Governança, a Corregedoria-Geral do INSS, a Comissão de Ética, a Assessoria de Comunicação Social, a Auditoria-Geral, a Diretoria de Governança, Planejamento e Inovação e a Ouvidoria. Paralelamente, foram aplicados questionários a servidores de distintas áreas, com o objetivo de avaliar a percepção destes acerca das vulnerabilidades do sistema de integridade. Também foi conduzida uma análise estatística abrangente, contemplando o quantitativo de processos administrativos disciplinares, por assunto, as recomendações dos órgãos de controle, as reclamações recebidas pela Ouvidoria do INSS.

O referido ciclo foi estruturado em cinco eixos temáticos¹¹⁴: I) medidas de promoção da integridade e de melhoria de controles internos; II) ações de prevenção e combate a fraudes previdenciárias; III) gestão de riscos à integridade; IV) ações educacionais e de sensibilização; V) ações de monitoramento contínuo. Cada um desses eixos será detalhado nos parágrafos seguintes, com a apresentação das respectivas iniciativas e estratégias adotadas.

As medidas de promoção da integridade e de aprimoramento dos controles internos consistem na adoção de ferramentas capazes de mitigar lacunas em processos e

¹¹³ BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social (Inss). *Plano de Integridade 2024–2026*. Brasília: INSS, 2024, p. 5. Disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/plano-de-integridade/plano_de_integridade_2024_2026.pdf. Acesso em: 29 set. 2025.

¹¹⁴Idem. p. 34-36.

fluxos de trabalho que possam gerar riscos à integridade institucional. Esse eixo temático tem por finalidade o estabelecimento de objetivos estratégicos, a incorporação de padrões de integridade no sistema normativo e nas políticas organizacionais, bem como a definição de procedimentos claros voltados à prevenção de violações e à gestão de potenciais conflitos de interesse. Além de favorecer a padronização de fluxos, a fixação de regras transparentes constitui base essencial para a apuração de responsabilidades e a aplicação de sanções disciplinares, administrativas, civis ou criminais, conforme o caso.

Nessa perspectiva, a capacitação de gestores, em todos os níveis da organização, revela-se igualmente indispensável, na medida em que promove a conscientização e o desenvolvimento de competências necessárias para avaliar e enfrentar dilemas relacionados à integridade pública.

No âmbito das ações de prevenção e combate a fraudes previdenciárias, adota-se como referência a teoria do “*triângulo da fraude*”, desenvolvida por Donald R. Cressey (1953). De acordo com esse modelo, a ocorrência de fraude depende da convergência de três elementos: pressão, oportunidade e racionalização¹¹⁵. A oportunidade, em especial, relaciona-se diretamente às vulnerabilidades do sistema e é potencializada pela ineficácia dos controles e por deficiências na governança. Nesse sentido, quanto maior a percepção de oportunidade, maior a probabilidade de ocorrência de práticas fraudulentas.

No contexto previdenciário, impõe-se o fortalecimento da segurança no armazenamento e no tratamento de dados de segurados e beneficiários, bem como o aprimoramento dos processos de manutenção de benefícios e de apuração de irregularidades, de forma a desestimular condutas ilícitas. Para tanto, mostra-se imprescindível a integração das bases de dados, o aperfeiçoamento do cadastro de beneficiários e a implementação de mecanismos de monitoramento em tempo real das análises de benefícios, capazes de identificar comportamentos atípicos e de prevenir irregularidades.

O Programa de Integridade do INSS, ao abordar as ações de gestão de riscos, faz referência ao artigo 2º, inciso IV, do Decreto nº 9.203/2017, que define a gestão de riscos como um processo permanente, conduzido pela alta administração, e que envolve atividades de identificação, avaliação e gerenciamento de eventos que possam impactar a organização. Assim, enquanto a governança fornece diretrizes estratégicas que auxiliam a instituição a alcançar seus objetivos e aprimorar suas operações, a gestão de riscos fornece, de forma

¹¹⁵ Na teoria de Cressey, a pressão corresponde à motivação que impulsiona o indivíduo à prática do ato ilícito, e geralmente está relacionada a dificuldades financeiras. A oportunidade se refere à percepção de um baixo risco de detecção da conduta. Já a racionalização diz respeito ao processo de autoconvencimento do agente, que busca legitimar seu comportamento ao reinterpreta-lo como moralmente aceitável ou justificável.

contínua, políticas e procedimentos que permitem à organização atuar com efetividade em um ambiente dinâmico e em constante transformação. Ainda que não elimine os riscos, a gestão adequada assegura que a organização conheça seus processos de trabalho e os riscos a eles associados, lidando com estes de forma apropriada e mitigando seus efeitos adversos.

Quanto às ações educacionais e de sensibilização, o programa prevê a realização de treinamentos e atividades de conscientização, envolvendo todos os membros da instituição no processo contínuo de capacitação e promoção da integridade. São desenvolvidas campanhas educativas voltadas para o estímulo à responsabilidade, ao profissionalismo e à conduta ética de líderes e colaboradores.

Por fim, no âmbito das ações de monitoramento contínuo, a Diretoria de Governança, Planejamento e Inovação – DIGOV, por meio da Coordenação de Integridade e Gerenciamento de Riscos, realiza o acompanhamento constante do Plano de Integridade do INSS. Esse monitoramento envolve o mapeamento de novos riscos, bem como a identificação de áreas e processos suscetíveis a vulnerabilidades que possam comprometer a integridade institucional. Durante o triênio 2024-2026, as avaliações mensais demonstram a efetividade das medidas implementadas, o que contribui para a mitigação ou eliminação dos riscos identificados.

A análise dos resultados dos Planos de Integridade referentes aos períodos de 2020-2021 e 2022-2023, conforme apresentados no anexo I dos documentos subsequentes (2022-2023¹¹⁶ e 2024-2026¹¹⁷, respectivamente), demonstra a efetiva execução de diversas iniciativas. Entre elas destacam-se aquelas voltadas à criação de ambientes digitais, à regulamentação, ao desenvolvimento de metodologias e à qualificação dos agentes envolvidos. Ademais, observa-se a implantação de sistemas de monitoramento contínuo no primeiro ciclo e o aprimoramento do sistema de verificação de conformidade da folha de pagamento de benefícios no ciclo subsequente.

Apesar dos avanços significativos observados na governança e no planejamento da integridade, os documentos disponíveis não apresentaram evidências quantitativas ou indicadores de desempenho que demonstrem, de forma clara, a detecção de fraudes ou a redução de desvios atribuíveis ao programa. Verifica-se, contudo, a consolidação de um

¹¹⁶ BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). *Plano de Integridade do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS: biênio 2022–2023*. Brasília: INSS, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/ProgramadeIntegridade202220231.pdf>. Acesso em: 6 out. 2025.

¹¹⁷ BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). *Plano de Integridade do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS: triênio 2024–2026*. Brasília: INSS, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/plano-de-integridade/plano_de_integridade_2024_2026.pdf. Acesso em: 6 out. 2025.

processo contínuo de prevenção e de gestão de riscos, o que representa um avanço em relação ao cenário anteriormente existente.

4.2 ALTERNATIVAS REDISTRIBUTIVAS E DEMOGRÁFICAS: DAS CONTRIBUIÇÕES SETORIAIS AO IMPROVISO MIGRATÓRIO

Murteira¹¹⁸ ressalta que as reformas comumente implementadas têm como objetivo conter o avanço das despesas, restringindo direitos e reduzindo a proteção social, o que resulta na diminuição dos benefícios em relação aos rendimentos auferidos durante a vida laboral.

Nesse contexto, privilegia-se a redução de despesas sem, contudo, examinar a composição das receitas ou os desvios eventualmente ocorridos em sua arrecadação. Como consequência, a pressão contínua para reduzir os custos do trabalho para o empregador acaba contribuindo para a disseminação da informalidade e para a precarização dos vínculos laborais.

Segundo a autora, as políticas voltadas à redução dos custos do trabalho, ao diminuírem a contribuição incidente sobre a folha de salários, reduzem a massa salarial socializada, comprometendo princípios estruturantes do regime de repartição. Ademais, as desonerações e isenções fiscais acabam por transferir o ônus das empresas para toda a sociedade, sem oferecer contrapartida relevante.

Nesse sentido, compete ao Estado assegurar uma tributação equitativa não apenas sobre empresas intensivas em mão de obra, mas também sobre aquelas intensivas em capital, sobretudo diante do avanço das novas tecnologias, de modo a preservar a equidade e a sustentabilidade do sistema protetivo.

Murteira sustenta que a isenção, ainda que parcial, de empregadores quanto às contribuições sociais intensifica a *mercadorização* do trabalho. Por outro lado, a participação dos empregadores no financiamento das prestações sociais traduz o reconhecimento de que o trabalho não se limita a uma mercadoria, mas envolve a contratação de pessoas sujeitas a riscos existenciais e sociais. Tal circunstância impõe a necessidade de garantir a estabilidade de rendimentos frente a essas vulnerabilidades, o que pode ser alcançado de forma mais

¹¹⁸ MURTEIRA, Maria Clara. *Diversificação das fontes de financiamento da Segurança Social: um desígnio anti-mercadorização do trabalho*. Le Monde Diplomatique Portugal, Coimbra: Universidade de Coimbra, 2024. Disponível em: https://www.uc.pt/site/assets/files/1620165/2024_-03-01-le_monde_diplomatique-diversificacao_das_fontes_de_financiamento_da_seguranca_social_um_designio_anti-2.pdf. Acesso em: 8 out. 2025.

efetiva por meio de contribuições setoriais, estruturadas de acordo com a maior propensão da atividade a riscos econômicos e sociais, bem como em função da capacidade contributiva de cada segmento.

4.2.1 Contribuições setoriais como estratégia redistributiva

A estratégia de aperfeiçoamento da governança e de monitoramento da integridade, quando associada à racionalização dos benefícios fiscais e ao condicionamento de novas concessões à apresentação de resultados concretos, poderá resultar em significativos avanços no fortalecimento do orçamento da Seguridade Social. A implementação consistente e continuada dessas medidas, ao longo dos anos, poderá contribuir de forma decisiva para o restabelecimento do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

Nesse mesmo sentido, a adoção de estratégias redistributivas, como a aplicação de contribuições sociais mais elevadas a setores com maior capacidade contributiva ou com maior propensão à evasão, poderia reforçar a sustentabilidade do sistema. Tal medida é plenamente factível e encontra respaldo nos princípios da equidade no custeio e da capacidade contributiva, previstos na CF/88, os quais determinam que o ônus fiscal deve recair de forma proporcional sobre aqueles que possuem maior aptidão econômica para contribuir.

A Emenda Constitucional nº 20/98, conforme analisado no Capítulo 2, ao modificar o art. 195 da CF/88, passou a permitir a instituição de alíquotas diferenciadas de contribuições sociais com base em critérios como o risco da atividade econômica ou a utilização intensiva de mão de obra. No entanto, tal dispositivo foi amplamente utilizado para instituir redução de alíquotas a diversos segmentos empresariais que, em sua maioria, não ofereceram qualquer contrapartida.

Diante desse cenário, propõe-se uma revisão da política de desonerações sob uma perspectiva redistributiva, objetivando aplicar alíquotas de contribuições sociais e previdenciárias proporcionais à capacidade contributiva, ao grau de risco da atividade e à propensão à evasão e à informalidade, de acordo com o setor econômico.

Além de ampliar a arrecadação das contribuições sociais e previdenciárias, a medida pode também estimular a adoção de políticas de governança e de controle de riscos nos setores sujeitos à majoração de alíquotas, sobretudo quando esta se fundamentar no grau de exposição a fraudes e à evasão fiscal. Ademais, tende a estimular o enfrentamento da informalidade em segmentos historicamente mais propensos a contratações irregulares. Desse modo, a medida atuaria em duas frentes complementares: no incremento da arrecadação

previdenciária decorrente da formalização das relações de trabalho e no aumento de receitas advindas da elevação de alíquotas aplicáveis aos setores que permanecerem enquadrados como público-alvo dessa política.

Releva esclarecer que a aplicação de alíquotas adicionais não constitui proposta inovadora, uma vez que sua constitucionalidade foi devidamente reconhecida em precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal, inclusive com repercussão geral. Nos RE 599.309, 656.089 e 578.846, a Corte Constitucional analisou diferentes formas de incidência majorada de contribuições sobre instituições financeiras¹¹⁹.

No julgamento do Tema 470¹²⁰ da Repercussão Geral, correspondente ao RE 599.309, o STF reconheceu a constitucionalidade da contribuição adicional de 2,5% sobre a folha de salários aplicada às instituições financeiras, com fundamento na EC nº 20/98 e nos princípios da capacidade contributiva e da equidade no custeio da Seguridade Social. No Tema 515¹²¹, relativo ao RE 656.089, a Corte validou o aumento de 3% para 4% da alíquota da COFINS, aplicável aos mesmos setores, por não identificar violação aos princípios da isonomia e da capacidade contributiva. Por fim, no Tema 665¹²², discutido no contexto do RE 578.846, o STF considerou constitucionais as alterações na base de cálculo e nas alíquotas de contribuição ao PIS, destinadas ao Fundo Social de Emergência, considerando atendidos os princípios da anterioridade nonagesimal e da irretroatividade tributária.

Para além das instituições financeiras, o STF também reconheceu a constitucionalidade da majoração de alíquotas das contribuições ao PIS-Importação e à COFINS-Importação, aplicável às empresas importadoras de autopeças que não sejam fabricantes de máquinas e veículos, conforme disposto no §9º do art. 8º da Lei nº 10.865/2004. No julgamento do Tema 744 de Repercussão Geral¹²³, referente ao RE 633.345,

¹¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *STF considera constitucional tributação diferenciada para instituições financeiras*. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-considera-constitucional-tributacao-diferenciada-para-instituicoes-financeiras/>. Acesso em: 8 out. 2025.

¹²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 599.309 – Tema 470 da Repercussão Geral*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2672691&numeroProcesso=599309&classeProcesso=RE&numeroTema=470>. Acesso em: 08 out. 2025.

¹²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 656.089 – Tema 515 da Repercussão Geral*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4136181&numeroProcesso=656089&classeProcesso=RE&numeroTema=515>. Acesso em: 10 out. 2025

¹²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 578.846 – Tema 665 da Repercussão Geral*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2597075&numeroProcesso=578846&classeProcesso=RE&numeroTema=665>. Acesso em: 10 out. 2025.

¹²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Informativo STF nº 997*. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo997.htm>. Acesso em: 10 out. 2025.

a Corte Suprema firmou o entendimento de que a norma não viola os princípios da isonomia, da capacidade contributiva ou da livre concorrência.

Conforme registrado no Informativo STF nº 997, a tributação diferenciada, incidente sobre operações de importação, constitui um importante instrumento de equilíbrio da balança comercial, ao induzir padrões de consumo e corrigir assimetrias entre bens produzidos no mercado interno e aqueles adquiridos no exterior. Ademais, a medida estimula a instalação de montadoras de veículos em território nacional, favorecendo a expansão da produção interna e, conseqüentemente, a geração de empregos.

Adicionalmente, observa-se a aplicação de alíquotas majoradas em função do Risco Ambiental do Trabalho - RAT, que variam de 1% a 3%, conforme o grau de risco associado à atividade econômica, nos termos do inciso II do art. 22 da Lei nº 8.212/1991, regulamentado pelo §1º do art. 43 da Instrução Normativa RFB nº 2.110, de 17 de outubro de 2022. Tal incidência é especialmente comum em setores como mineração e construção civil, configurando-se como importante instrumento de incentivo à implementação de medidas preventivas.

O que se observa, portanto, é que a majoração das alíquotas de contribuições sociais e previdenciárias, quando vinculadas ao grau de risco laboral, não apenas amplia a arrecadação, como também estimula a adoção de políticas empresariais voltadas à promoção da saúde e da segurança do trabalho. De forma análoga, a aplicação de alíquotas mais elevadas às instituições financeiras configura medida de caráter redistributivo, baseada na maior capacidade contributiva desses setores. Por sua vez, a incidência diferenciada sobre empresas importadoras, além de elevar a arrecadação e incentivar a produção interna, reforça o financiamento da Seguridade Social e da previdência sob duas perspectivas complementares: pelo incremento das receitas tributárias e pelo acréscimo de contribuições decorrentes da geração de novos postos de trabalho.

Embora a reforma tributária proponha um sistema simplificado, baseado na unificação de tributos e na mitigação de políticas de desonerações e regimes especiais, observa-se a manutenção de uma margem para aplicação de alíquotas diferenciadas. Contudo, ainda não se vislumbra norma consolidada que expressamente aponte as exceções que serão admitidas no contexto pós-reforma, para majoração ou redução de alíquotas.

Espera-se que, em substituição a alíquotas reduzidas concedidas indiscriminadamente, sem qualquer contrapartida, a política tributária evolua para também priorizar a adoção de alíquotas majoradas, como instrumento de redistribuição de renda,

enfrentamento da informalidade e fomento à governança corporativa e à gestão de riscos ocupacionais, induzindo comportamentos e viabilizando a justiça social.

Nesse contexto, em que se buscam alternativas para a sustentabilidade previdenciária, torna-se igualmente relevante avaliar estratégias voltadas à recomposição demográfica e, por conseguinte, à ampliação da base de contribuintes, reconhecendo-se na imigração um potencial instrumento de fortalecimento do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

4.2.2 Imigração qualificada: equilíbrio demográfico ou precarização?

Considerando que o Brasil já apresenta uma elevada carga tributária, torna-se necessário buscar alternativas voltadas à recomposição da base contributiva, diante dos graves problemas demográficos atualmente observados, cujos efeitos tendem a se agravar nas próximas décadas.

Entretanto, antes da adoção de medidas inovadoras, deve-se priorizar o saneamento de fragilidades estruturais amplamente reconhecidas e debatidas ao longo desta pesquisa, tais como as desonerações e isenções fiscais injustificadas, a precarização das relações de trabalho, o avanço da informalidade, o desestímulo à inserção da geração Z no mercado formal e a descaracterização do orçamento da Seguridade Social.

Superadas, ou ao menos atenuadas, essas fragilidades, e reconhecendo-se que o desequilíbrio demográfico impõe a adoção de medidas complementares, a instituição de políticas de imigração produtiva apresenta-se como alternativa viável à recomposição do equilíbrio entre ativos e inativos.

Matias e Guimarães¹²⁴ assinalam que os fluxos migratórios tendem a elevar, no curto e médio prazo, a produção e a produtividade nas economias avançadas, o que representa um ganho para a economia. Isso se deve ao fato de que a maior parte dos migrantes voluntários é composta por adultos em idade produtiva, com potencial para suprir carências ocupacionais importantes. Os autores destacam, contudo, que esse efeito não se manifesta com igual rapidez nas economias menos desenvolvidas. Nesse sentido, cumpre observar que

¹²⁴ MATIAS, João Luís Nogueira; GUIMARÃES, Gabriel Braga. *Os impactos econômicos positivos da migração na Europa: a oportunidade que não pode ser perdida*. Revista de Direito Internacional. Brasília, v. 19, n. 1, p. 275-288, abr. 2022, p. 281/282. DOI: 10.5102/rdi.v19i1.8112. Disponível em: <https://share.google/Op39HkiCZ9v9uJfhy>. Acesso em: 17 out. 2025.

os benefícios decorrentes da imigração estão diretamente relacionados ao grau de integração dos recém-chegados ao mercado de trabalho e à sociedade em geral.

Sob essa ótica, o atual cenário migratório brasileiro ainda apresenta significativas vulnerabilidades, exigindo profundas mudanças para consolidar-se como estratégia efetiva de ampliação da base contributiva.

O Brasil constitui-se, em essência, como uma nação marcada pela miscigenação, resultante da confluência de diferentes grupos étnicos desde o período colonial. Ademais, os diversos fluxos migratórios que se intensificaram desde o século XIX - inicialmente motivados pela abundância de oportunidades e, em períodos mais recentes, pela fuga de crises econômicas e humanitárias - demonstram que a presença de estrangeiros no país é um fenômeno histórico e contínuo, embora ainda caracterizado pela ausência de políticas migratórias consistentes e de planejamento institucional.

Conforme levantamento realizado pelo Observatório das Migrações Internacionais¹²⁵, série 2024, a maior parte dos imigrantes inseridos no mercado de trabalho formal brasileiro desempenha funções como alimentador de linhas de produção, faxineiro, servente de obras, repositor de mercadorias, operador de caixa e atendente em estabelecimentos comerciais. Observa-se, ainda, significativa presença de trabalhadores estrangeiros nos setores de abate de aves e suínos, em frigoríficos e restaurantes. O agronegócio, por sua vez, desempenha importante papel na absorção dessa mão de obra, razão pela qual a região Sul se destaca na geração de postos de trabalho para esse segmento da população, respondendo por 65,9% das vagas criadas em 2024.

Ademais, o relatório indica que, em 2024, a faixa etária predominante entre os imigrantes situava-se entre 20 e 39 anos, sendo que 71,1% desse contingente possuía, no mínimo, o ensino médio completo.

Ocorre que, conforme o Boletim da Migração no Brasil¹²⁶, até 31 de dezembro de 2024, o número de registros ativos, entre imigrantes (residentes, temporários e fronteiriços) e refugiados, totalizava aproximadamente 1,86 milhão de pessoas. Considerando apenas o ano de 2024, foram registrados aproximadamente 276 mil novos ingressos. No entanto, o levantamento de admissões e demissões, no período de janeiro a agosto de 2024, apresenta

¹²⁵ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Dados consolidados da imigração no Brasil – 2024*, Brasília, OBMigra, 2025, p. 27,29 Disponível em : <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados?id=401529>. Acesso em 17 out. 2025.

¹²⁶ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Boletim da Migração no Brasil*. Departamento de Migração, Secretaria Nacional de Justiça. Edição 8, fevereiro de 2025. Dados atualizados até 31 de dezembro de 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/secretaria-nacional-de-justica-senajus/boletim-migracao-8.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

um cenário preocupante: aproximadamente 203,5 mil admissões e 155 mil demissões, resultando em um saldo líquido de apenas 48,4 mil vínculos formais de trabalho mantidos.

Em outros termos, aproximadamente 20% dos novos imigrantes mantiveram vínculos empregatícios nesse período. Esse dado evidencia a elevada rotatividade e a fragilidade dos vínculos laborais, além de indicar que a maioria dos imigrantes permanece em situação de informalidade, subutilização ou desemprego, o que reforça a necessidade de políticas públicas voltadas à inclusão produtiva.

Esse descompasso entre o número de pessoas que ingressam no país e aquelas efetivamente inseridas no mercado de trabalho produz impactos significativos na garantia de direitos fundamentais, resultando em sobrecarga aos sistemas públicos de saúde e assistência social.

No âmbito da Previdência Social, o cenário é ainda mais desafiador. Embora o inciso VIII do art. 4º da Lei nº 13.445/2017 assegure o acesso aos serviços públicos de saúde, assistência e Previdência Social, independentemente da nacionalidade ou da condição migratória, a efetivação desses direitos exige a adoção de políticas específicas e de mecanismos de integração social e laboral, de modo a não agravar o desequilíbrio já existente nas contas do sistema de proteção social.

Nesse contexto, ao assegurar ao imigrante o direito ao exercício de atividade remunerada e, conseqüentemente, à proteção previdenciária, a lei deve reconhecer que esse vínculo laboral implica o acesso a benefícios como auxílio-doença, salário-maternidade, auxílio-acidente e aposentadoria por idade ou por tempo de contribuição. Todavia, considerando que o próprio sistema previdenciário brasileiro enfrenta desafios para garantir tais direitos aos nacionais, impõe-se a reflexão: como assegurar a efetividade desses direitos aos estrangeiros? Além disso, diante da ausência de enquadramento como segurado nos casos de trabalho informal, de que forma o Estado brasileiro atenderá à crescente demanda por serviços de saúde e assistência social, decorrente do processo migratório?

Observa-se, portanto, que a abertura das fronteiras, quando não acompanhada de um controle eficaz do fluxo migratório e da implementação de políticas públicas voltadas à inclusão laboral, mostra-se incompatível com a mera disposição normativa de assegurar direitos.

Outro aspecto que merece atenção, conforme salienta Zandonadi¹²⁷, refere-se às situações em que atividade laboral do imigrante antecede seu ingresso no território brasileiro.

¹²⁷ ZANDONADI, Luciana Cristina Pereira Cardoso. A imigração no Brasil e a efetivação do direito à Previdência Social. *Revista da Advocacia-Geral da União*, Brasília, v. 11, n. 2, p. 149–160, jul./dez. 2019, p.

Nesses casos surge a problemática quanto ao destino das contribuições vertidas ao sistema previdenciário do país de origem: estaria o trabalhador estrangeiro compelido a renunciar aos valores já recolhidos e reiniciar a contagem de tempo de contribuição no Brasil? Tal questão torna clara a necessidade criação de mecanismos que assegurem a portabilidade de direitos previdenciários.

Conforme informações disponibilizadas pelo Ministério da Previdência Social¹²⁸, ao longo dos anos, diversas nações celebraram acordos internacionais com o Brasil¹²⁹, objetivando assegurar proteção recíproca aos trabalhadores imigrantes.

Contudo, segundo Zandonadi¹³⁰, em determinados casos não se admite o aproveitamento do tempo de contribuição, restringindo-se a proteção apenas a situações excepcionais, como doença, acidente ou morte. Ademais, parcela significativa dos imigrantes é oriunda de países que não integram os acordos internacionais de previdência até então firmados, o que torna ainda mais complexa a efetivação de seus direitos previdenciários em território brasileiro.

Considerado que a Lei nº 13.445/2017 reconhece aos imigrantes o acesso a direitos previdenciários, a efetivação dessa garantia deve ser precedida pela ampliação do rol de países com os quais o Brasil mantém acordos internacionais em matéria de Seguridade Social. Além disso, é imprescindível a implementação de políticas públicas destinadas à formalização das relações de trabalho, de modo a garantir que os períodos laborais exercidos no país sejam devidamente reconhecidos e contabilizados como tempo de contribuição.

Dessa forma, a imigração qualificada - composta majoritariamente por jovens com, pelo menos, o ensino médio concluído - que poderia constituir uma oportunidade estratégica para o enfrentamento das questões demográficas, tem sua efetividade

156. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/2523/3654>. Acesso em: 19 out. 2025.

¹²⁸ BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Acordos Internacionais em vigor*. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/acordos-internacionais/acordos-internacionais-em-vigor>. Acesso em: 19 out. 2025.

¹²⁹ Conforme Ministério da Previdência Social, o Brasil possui os seguintes Acordos Multilaterais: Convenção Multilateral Iberoamericano de Segurança Social (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, El Salvador, Equador, Espanha, Paraguai, Peru, Portugal e Uruguai); Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai). Em relação aos acordos bilaterais, o Brasil possui Acordos de Previdência Social com os seguintes países: Alemanha, Bélgica, Bulgária, Canadá, Chile, Coreia do Sul, Espanha, Estados Unidos, França, Grécia, Índia, Itália, Japão, Luxemburgo, Moçambique, Portugal, Quebec, República Tcheca e Suíça. Quanto aos acordos em processo de ratificação pelo Congresso Nacional, pode-se elencar como bilaterais: Áustria, Israel e como multilateral a Convenção Multilateral de Segurança Social da Comunidade de Países de Língua Portuguesa.

¹³⁰ ZANDONADI, Luciana Cristina Pereira Cardoso. *A imigração no Brasil e a efetivação do direito à Previdência Social*. Revista da Advocacia-Geral da União, Brasília, v. 11, n. 2, p. 149–160, p. 157 jul./dez. 2019. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/2523/3654>. Acesso em: 19 out. 2025.

comprometida pela ausência de políticas públicas consistentes. Em consequência, o que potencialmente se configuraria como uma alternativa de sustentabilidade previdenciária, acaba por se converter em um fator de vulnerabilidade, diante do descompasso entre o potencial produtivo e os elevados índices de informalidade e desemprego.

Nesse cenário, a retomada do equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social exige não apenas a identificação de alternativas, mas, sobretudo, a construção de instrumentos concretos para a efetiva implantação. Entre essas possibilidades, destaca-se a previdência complementar, tradicionalmente concebida como *ultima ratio* pelos defensores de um modelo público de proteção social e redistribuição de renda. Isso porque, embora se proponha a restabelecer o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, tal modelo pode acarretar impactos significativos, como o agravamento das desigualdades socioeconômicas e o comprometimento do princípio da solidariedade.

4.3 Repartição Simples ou Capitalização: limites e desafios dos modelos de financiamento previdenciário

Philippe Weil¹³¹ ao interpretar o modelo de gerações sobrepostas, estabelecido por Paul Samuelson evidencia que o arranjo tem como pressuposto uma sucessão contínua de gerações, ou seja, uma infinita renovação da população, marcada pela desconexão econômica entre os indivíduos pertencentes a duas gerações distintas.

Segundo o autor, o funcionamento do modelo depende qualitativamente da constante entrada de novos agentes econômicos, sem vínculo familiar direto, cuja dotação inicial é, em parte, transferida aos idosos, configurando uma relação intergeracional de financiamento. Nesse arranjo, que fundamenta o regime de repartição simples, também conhecido como *Pay-As-You-Go* (PAYG), os trabalhadores ativos financiam os benefícios dos aposentados, e o retorno do sistema decorre não dos juros de capital, mas do crescimento populacional. Assim, quanto maior o número de jovens ingressando no mercado de trabalho, mais ampla será a base contributiva destinada ao custeio dos benefícios previdenciários.

¹³¹ WEIL, Philippe. *Overlapping Generations: The First Jubilee*. Journal of Economic Perspectives, v. 22, n. 4, p. 115–134, out. 2008, p. 116,117. Publicado por American Economic Association. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/27648280?read-now=1&seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em 27 out 2025.

Miranda¹³², por sua vez, analisando o modelo Samuelsoniano, evidencia que os indivíduos necessitam de um certo nível de consumo em ambos os momentos da vida. No entanto, o consumo da geração que vive o período improdutivo depende da coexistência com uma geração produtiva equivalente e da disposição desta última em abdicar de uma parte de seu consumo para transferi-la aos mais velhos.

Contudo, diante de uma forte tendência ao envelhecimento populacional, agravada pelo surgimento de uma geração que não mais prioriza contratos formais de trabalho e uma futura aposentadoria, como preservar esse pacto intergeracional, nos termos então vigentes? Seria o regime de capitalização uma alternativa adequada para o problema?

Feldstein¹³³ defende que a Seguridade Social tem efeito negativo sobre a economia, uma vez que reduz de forma significativa a poupança individual e, conseqüentemente, o estoque de capital, afetando o nível da renda nacional. Isso porque, segundo o autor, os indivíduos deixam de acumular riqueza confiando em benefícios futuros. Nesse sentido, o regime previdenciário de repartição, também denominado Pay-As-You-Go (PAYG), baseado na utilização de contribuições presentes para o pagamento de benefícios correntes, seria incompatível com o acúmulo de capital. Tal concepção, contudo, restringe-se a uma análise de eficiência econômica e de formação do capital agregado, desconsiderando as profundas desigualdades socioeconômicas e o primado do bem-estar social.

Conforme Miranda¹³⁴, o regime de capitalização, pautado no recolhimento compulsório ou voluntário de contribuições, acumuladas em contas individuais, rentabilizadas pelo mercado financeiro e destinadas a saques parcelados por ocasião das aposentadorias, por não se mostrar vulnerável às variações da estrutura demográfica, é frequentemente apresentado como alternativa.

Cumprе ressaltar, porém, que, em um país que tem como primado o bem-estar social, impõe-se a preservação do sistema protetivo e a instituição de políticas de natureza redistributiva.

¹³² MIRANDA, Rogério Boueri. *Três modelos teóricos para a Previdência Social*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Ministério do Planejamento e Orçamento, set. 1997, p. 14. (Texto para Discussão, n. 516). Disponível em: <https://share.google/YXJH98KIFIWPQIKPm>. Acesso em 25 out 2025.

¹³³ FELDSTEIN, Martin. *Social Security. Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation*. *Journal of Political Economy*, Chicago: University of Chicago Press, v. 82, n. 5, p. 905-926, 1974, p. 923. DOI: 10.1086/260236. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1829174>. Acesso em 26 out 2025.

¹³⁴ MIRANDA, Rogério Boueri. *Três modelos teóricos para a Previdência Social*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Ministério do Planejamento e Orçamento, set. 1997, p. 10,11. (Texto para Discussão, n. 516). Disponível em: <https://share.google/YXJH98KIFIWPQIKPm>. Acesso em 25 out 2025.

Nesse sentido, ganha relevo a análise de Eatwell¹³⁵, que aponta as disfunções inerentes ao regime de capitalização puro. Segundo o autor, esse modelo reproduz na inatividade, de forma mais gravosa, o padrão desigual de distribuição de renda existente durante a fase ativa. Dessa forma, como as pessoas de menor renda não dispõem de capacidade de poupança, acabam privadas do acesso a qualquer benefício.

Para Eatwell, embora o regime de capitalização tenha como vantagem o ajustamento automático no valor real das aposentadorias, sem a necessidade de intervenções do Estado, já que maiores benefícios serão devidos a quem verter maiores contribuições, deve-se assegurar recursos suficientes, sobretudo, à população idosa mais carente.

O que se observa, conforme destacado pelo Banco Mundial¹³⁶, é que as reformas paramétricas, focadas apenas em critérios de elegibilidade, buscam resultados imediatos e quase sempre ineficazes. Já a substituição do regime de repartição pelo de capitalização puro, gera custos muito elevados de transição, fazendo com que uma mesma geração pague duas vezes pela aposentadoria: I) pelas obrigações de repartição da geração inativa e II) por suas próprias aposentadorias capitalizadas.

Por sua vez, o chamado sistema de contas virtuais ou nocionais, proposto pelo Banco Mundial, inicialmente introduzido na Letônia (1995) e, atualmente, adotado por cerca de 20 países em todo o mundo, tem sido analisado como um meio termo. Considerando que pelo sistema de repartição, os trabalhadores de hoje pagam aposentadorias dos inativos de hoje e que no regime de capitalização cada indivíduo guarda recursos para sua própria aposentadoria, o modelo de contas virtuais mantém o arranjo de repartição (sem a existência de um fundo real), mas estabelece uma conta individual com saldo e rendimento fictícios. Dessa forma, busca-se promover a chamada justiça atuarial, na qual quem contribui mais recebe mais.

Conforme o estudo em apreço, o capital nocional é calculado da seguinte forma: sobre os rendimentos auferidos ao longo da vida incide uma alíquota de contribuição definida pelo governo; esse valor é então atualizado por um índice (taxa de retorno), que pode ser baseado no crescimento da massa salarial ou no PIB. Por fim, o montante acumulado é convertido em aposentadoria, por meio de um fator de conversão atuarial denominado “valor

¹³⁵ EATWELL, John. *A anatomia da crise da Previdência*. Tradução de Carlos Pinkusfeld Bastos e Viviane Luporini. Econômica, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 177–191, dez. 2002, p.184. Impressa em dez. 2003. Disponível em: <https://doceru.com/doc/x0c1x1en>. Acesso em: 22 out. 2025.

¹³⁶ WORLD BANK. *Notional Accounts: Notional Defined Contribution Plans as a Pension Reform Strategy*. Washington, DC: World Bank, 2005. (Pension Reform Primer Series), p. 1-2. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstreams/62c5ec3b-8555-5a3e-a5cc-e808f69e5c2d/download>. Acesso em: 28 out. 2025.

g”, que varia de acordo com a idade de aposentadoria e a expectativa de vida. O cálculo é semelhante ao utilizado no regime de capitalização, mas não há interferência do mercado financeiro, já que taxa de contribuição, taxa de retorno nocional e “valor g” são definidos pelo governo e não pelas variações do mercado.

Ressalte-se, porém, que o próprio Banco Mundial¹³⁷ reconhece que o modelo não representa uma condição necessária nem suficiente para assegurar a sustentabilidade de sistemas previdenciários. Ademais, embora o ajuste no “valor g” e nas contribuições virtuais possam ter efeito estabilizador, tais fatores não são imunes à queda da fecundidade¹³⁸.

Conforme sintetiza o Banco Mundial¹³⁹, embora bem estruturado, o regime não garante sustentabilidade financeira de longo prazo e está sujeito às mesmas pressões demográficas que outros regimes de repartição simples.

Analisando detidamente o arranjo, observa-se que não há diferença substancial entre essa modalidade de cálculo e o modelo atualmente em vigor, decorrente da EC 103/2019. Nesse arranjo, a alíquota incide sobre a média das remunerações de contribuição, e, sobre esse resultado, aplica-se um percentual que varia conforme o tempo de contribuição e a regra escolhida, sendo o benefício enquadrado entre um salário mínimo e o teto do RGPS.

Na Polônia, de acordo com o Banco Mundial¹⁴⁰, se aplica o sistema de aposentarias baseado em contas virtuais, sendo, porém, garantida uma pensão social mínima, destinada a indivíduos com idade superior a 60 anos. Nesse contexto, o estudo indica que o benefício efetivamente pago corresponde a apenas 46% da média salarial.

Conforme análise realizada Nery¹⁴¹, na previdência brasileira o cálculo dos benefícios para trabalhadores de menor renda geralmente resulta em valores inferiores a um salário mínimo, exigindo complementação em função do piso previdenciário. Considerando que o sistema de contas virtuais apresenta maior rigor atuarial, a necessidade de

¹³⁷ Idem, p. 3.

¹³⁸ Segundo relatado pelo Banco Mundial, a Itália adota o modelo de contas virtuais e pretende, futuramente, realizar ajustes, a cada 10 anos, em razão do aumento da longevidade. Para tanto, poderá alterar o valor g - fator de conversão atuarial, que transforma capital virtual acumulado em renda mensal vitalícia, com base da expectativa de vida. Tratando-se de outros ajustes estabilizadores, no que se refere às contribuições nocionais/virtuais, na Itália os índices são atualizados com base no crescimento do PIB; na Polônia e na Suécia, pelo crescimento dos salários.

¹³⁹ Idem, p. 8.

¹⁴⁰ Idem, p. 6.

¹⁴¹ NERY, Pedro Fernando. *A saída nórdica: o sistema de contas virtuais como alternativa aos regimes de previdência de repartição e de capitalização*. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2018, p.18. (Textos para Discussão, n. 249). ISSN 1983-0645. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td249/view>. Acesso em: 29 out. 2025.

complementação seria ainda mais elevada ou implicaria a desvinculação do piso, contrariando a dignidade da pessoa humana e a outros princípios orientadores da proteção social.

O Livro Branco da Segurança Social¹⁴² esclarece que nenhuma reforma deve se fundar na arbitrária separação entre o que é de domínio econômico e o que é de domínio social. Não se deve, pois, sacrificar o modelo social em prol da competitividade econômica, cabendo aqui apenas uma modulação.

O livro¹⁴³ sugere como ferramenta de melhoria da sustentabilidade uma diversificação da poupança, durante o período de atividade. Para tanto, deve-se estabelecer um valor e separar contribuições acima e abaixo deste. Sobre os valores que superarem o teto estabelecido incidirá alíquota contributiva que alimentará esquemas de capitalização complementares. Com isso, passaria a vigorar um regime de financiamento misto, de repartição e capitalização. Seria mantido, portanto, um regime de base, financiado por repartição, mas limitado a um valor máximo relativamente confortável, de 4 ou 5 salários mínimos, sendo o excedente levado a um fundo de capitalização.

No entanto, analisando a proposta, é possível concluir que esse arranjo também não seria capaz de equilibrar as contas da previdência, pois geraria impactos irrelevantes no financiamento coletivo, uma vez que o excedente seria destinado a contas individuais, rentabilizadas no mercado de capitais.

Entre as alternativas ainda disponíveis, caso o Brasil mantenha o modelo que limita a base de incidência das contribuições previdenciárias à renda, até determinado teto, vinculando esse mesmo limite ao valor máximo dos benefícios, eventuais alterações nesse parâmetro – sejam para ampliá-lo ou reduzi-lo – tenderiam a produzir efeitos pouco expressivos sobre a sustentabilidade do regime. Isso porque, ao elevar o teto da remuneração de contribuição, seria igualmente necessário majorar o valor dos benefícios, ao passo que uma eventual redução desse limite implicaria, de forma correspondente, a diminuição da base de arrecadação. Em síntese, os modelos propostos apresentam limitações que dificultam a implementação de soluções efetivas em longo prazo, conforme ilustrado a seguir:

¹⁴² PORTUGAL. Comissão do Livro Branco da Segurança Social. *Livro Branco da Segurança Social*. Versão final. Lisboa: Comissão do Livro Branco da Segurança Social, jan. 1998, p. 181. Disponível em: https://cadpp.org/site/assets/files/1548/livrobrancodasegurancasocial_ocr.pdf. Acesso em: 29 out. 2025.

¹⁴³ Idem, p. 100-101

Tabela 10 – Regimes previdenciários e respectivos desafios

Modelo	Desafios
Repartição	Insustentável diante do envelhecimento populacional
Capitalização Pura	Dupla oneração da geração ativa ou desamparo da geração inativa
Modelo Híbrido	A parcela capitalizada não reforça o sistema coletivo e agrava as desigualdades
Contas Virtuais	Simula capitalização sem reforçar o sistema coletivo
Elevação de Alíquota	Ao elevar o teto, eleva o benefício, não gerando ganho real
Redução de Alíquota	Ao reduzir o teto, reduz o benefício, mas também a base de arrecadação, não gerando ganho real para o sistema.

*Fonte: Elaboração própria.

Contudo, Costanzi e Magalhães¹⁴⁴ levantam uma hipótese salutar: se não houver teto para os rendimentos sobre os quais incidem as contribuições, mas houver um limite máximo para os benefícios, os trabalhadores de alta renda não receberão benefícios adicionais por contribuições realizadas sobre rendimentos que excederem o teto, mas o modelo contributivo se tornará mais progressivo. Isso porque os indivíduos com maior capacidade econômica passariam a contribuir proporcionalmente mais, sem receberem mais em troca.

No Brasil, embora os empregadores recolham contribuições sobre a totalidade da folha salarial, sem limitações ao teto do RGPS, os trabalhadores estão sujeitos a alíquotas que incidem apenas até esse limite, o qual também orienta o cálculo dos benefícios. Nessa perspectiva, os trabalhadores com remuneração muito acima do teto acabam contribuindo com o mesmo valor daqueles que recebem o teto do RGPS. Entretanto, caso os indivíduos de maior capacidade contributiva passem a recolher sobre o excedente, mantendo-se o benefício previdenciário limitado ao teto, a análise de Costanzi e Magalhães se aplicará integralmente, caracterizando-se esse excedente não como contribuição previdenciária, mas como tributo.

Embora seja pertinente a hipótese levantada pelos autores, é necessário analisar a proporção de beneficiários que, atualmente, recebem valores equivalentes ao teto do RGPS em relação ao total de beneficiários, pois somente assim, será possível compreender o real impacto desse ajuste sobre o equilíbrio financeiro e atual da previdência.

¹⁴⁴ COSTANZI, Rogério; Magalhães, Mário. *Considerações sobre o financiamento da Previdência Social*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2024, p. 18. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/d52be4d4-cec4-45ff-bc34-d00f83f000b2/content>. Acesso em 29 out 2025.

Segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social¹⁴⁵, do total de 33,5 milhões de benefícios pagos pelo RGPS, em janeiro de 2024, apenas 186 mil atingem valores próximos ao teto, situando-se entre 5 e 6 salários mínimos. Ou seja, segundo a tabela, de R\$ 67,4 bilhões pagos pelo INSS em benefícios do RGPS, apenas R\$ 1,4 bilhões se destinam a benefícios correspondentes ao teto da previdência.

A análise realizada demonstra que ajustes restritos ao pilar previdenciário são insuficientes para garantir a sustentabilidade diante das profundas transformações demográficas. Conforme evidenciado ao longo desta pesquisa, é imprescindível que se amplie o escopo das reformas, de modo a contemplar a seguridade em sua integralidade, enquanto sistema uno, composto por três pilares indissociáveis que se retroalimentam por meio de um orçamento próprio, constitucionalmente assegurado.

¹⁴⁵ BRASIL. Ministério da Previdência Social. Secretaria de Regime Geral de Previdência Social. Coordenação-Geral de Estudos e Estatísticas. *Boletim Estatístico da Previdência Social: janeiro 2024*. Brasília, 2024, p. 35. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps012024_final.pdf. Acesso em: 30 out. 2025.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Seguridade Social, estruturada em três pilares, tem por finalidade garantir o amparo social, por meio de ações voltadas à saúde, previdência e assistência social. No entanto, a desarticulação entre essas instâncias tem inviabilizado a convergência de esforços para combater arbitrariedades, ensejando a formulação de políticas que não se comunicam nem se complementam.

Sem uma instância diretiva unificada, o sistema torna-se ainda mais fragmentado e vulnerável a abusos, especialmente em um contexto de polarização política, o que pode comprometer a eficácia e a continuidade das ações propostas.

No que se refere especificamente à Previdência Social, embora concentre os recursos provenientes das contribuições diretas de trabalhadores e empregadores, não se configura como um núcleo isolado. Enquanto parte indissociável da Seguridade Social, detentora de uma ampla base de financiamento, a previdência deve participar, em igualdade de condições, da distribuição interna dos recursos destinados ao custeio do sistema como um todo.

Isso, contudo, não afasta a necessidade de considerar os impactos financeiros e atuariais decorrentes da transição demográfica e das transformações culturais associadas à geração Z sobre a sustentabilidade do sistema previdenciário. Diante do cenário que se delineia, impõe-se uma profunda revisão do atual modelo de gestão dos recursos oriundos das contribuições sociais.

Ao longo da pesquisa, verificou-se que a alocação de recursos tem sido sistematicamente negligenciada, resultando no esvaziamento das receitas sob os mais diversos fundamentos fiscais. Medidas como a desoneração da folha de salários, bem como outras modalidades de renúncia tributária, além de contrariarem o discurso de déficit, têm gerado expressivo gasto público. Contudo, não se observa retorno econômico proporcional, seja na geração de empregos, seja no incremento da arrecadação.

Não se pode, contudo, ignorar a relevância das políticas voltadas à formalização de pequenos negócios, como o regime jurídico do Microempreendedor Individual. Todavia, a ampliação indiscriminada do escopo dessas políticas tende a desvirtuar a finalidade para a qual foram concebidas. Além disso, a ausência de mecanismos eficazes de fiscalização propicia a ocorrência de fraudes, que se estendem desde a fragmentação artificial de grandes empresas em unidades menores até a migração indevida de trabalhadores com vínculo formal para a categoria de MEI, ocasionando severos desequilíbrios.

Esse cenário é agravado por problemas estruturais amplamente reconhecidos, na medida em que sucessivas reformas, em vez de promoverem o fortalecimento do sistema, acabam por incentivar a informalidade e a precarização das relações de trabalho. Ademais, ao fomentarem a supressão de direitos trabalhistas, tais reformas contribuem para a redução da base contributiva, repercutindo na queda da arrecadação de impostos e contribuições sociais, o que, por conseguinte, acarreta a retração do crescimento econômico.

Esse efeito decorre do fato de que benefícios previdenciários são predominantemente convertidos em consumo, e o aumento da demanda agregada reflete-se na geração de emprego e renda, bem como na redução da pobreza e das desigualdades sociais. Como demonstrado, esse efeito multiplicador resulta tanto da indexação de benefícios ao salário mínimo quanto da valorização real deste, na medida em que os valores pagos retornam à economia, funcionando como um mecanismo de retroalimentação.

No que se refere à questão central formulada na introdução – como garantir a sustentabilidade da Previdência Social no longo prazo – conclui-se que esta somente poderá ser alcançada a partir da adoção de políticas de incentivo ao emprego formal e à qualificação profissional. Paralelamente, a implementação da reforma tributária, articulada com políticas de governança, revela-se capaz de promover alterações favoráveis no atual modelo de gestão orçamentária do sistema de proteção social, ainda que de forma incipiente.

Quanto à revisão das fontes de gastos lícitas e ilícitas incorporadas ao orçamento, as alternativas identificadas concentram-se em iniciativas voltadas ao aprimoramento da governança e do controle institucional, propostas a partir de 2019. Essa tendência de aperfeiçoamento da transparência e do rigor na concessão de benefícios fiscais sinaliza avanços, ao prever medidas que, se aprovadas, passarão a exigir critérios objetivos e avaliação sistemática de resultados.

A criação de instâncias como o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP, voltadas à análise e acompanhamento de políticas e subsídios, com a participação de especialistas, representantes da sociedade civil, instituições acadêmicas e organismos internacionais, representa um marco relevante para a democratização do processo de criação de políticas públicas, especialmente daquelas historicamente influenciadas por interesses empresariais.

Em relação à análise das alternativas entre regimes previdenciários e critérios de elegibilidade voltados à sustentabilidade do sistema, constatou-se que meras alterações paramétricas – como ajustes pontuais em alíquotas ou critérios de elegibilidade - são insuficientes para enfrentar os impactos das reformas e as transformações demográficas e

culturais que caracterizam a geração contemporânea. Sob essa ótica, nem mesmo a substituição do regime previdenciário ou a recomposição da força de trabalho por meio de fluxos migratórios se mostram capazes de restabelecer a base arrecadatória, diante de fenômenos como a informalidade e a pejotização.

É imperativo buscar alternativas que preservem o caráter inclusivo do sistema de proteção social, estruturando-o como política redistributiva, conforme idealizado pelo constituinte originário. Como proposto no âmbito desta pesquisa, políticas baseadas em contribuições setoriais, que fixem alíquotas mais elevadas para setores com maior capacidade contributiva, mostram-se viáveis e compatíveis com a reforma tributária.

Embora a Contribuição sobre Bens e Serviços – CBS tenha como finalidade precípua unificar e simplificar a arrecadação, o legislador manteve uma margem para a aplicação excepcional de alíquotas diferenciadas. Todavia, a própria CBS encerra, em sua essência, grave insegurança para o orçamento da Seguridade Social, persistindo indefinições quanto à plena vinculação dessas contribuições ao financiamento do sistema.

Para além das questões orçamentárias, impõe-se a necessidade de uma transformação cultural que ressignifique a contribuição previdenciária, de modo que deixe de ser percebida como mero ônus tributário e passe a ser compreendida como investimento destinado à garantia de direitos futuros, sob uma perspectiva intergeracional. Nesse sentido, é essencial que as contribuições sociais cumpram efetivamente sua função e que as despesas relacionadas ao trabalho sejam reconhecidas como instrumento de promoção da justiça social.

Em um país cuja Constituição é orientada pelo fomento à inclusão e ao bem-estar social, não deve haver margem para o desmonte do principal sistema protetivo: a Seguridade Social. Seu fortalecimento deve constituir prioridade, a fim de assegurar um modelo sustentável e alinhado aos princípios democráticos.

REFERÊNCIAS

- ANSILIERO, Graziela; COSTANZI, Rogério Nagamine; CIFUENTES, Ricardo. *Microempreendedor individual (MEI): evolução da legislação, revisão da literatura e temas para o debate*. Rio de Janeiro: Ipea, 2024. Texto para Discussão n° 2971. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13063>. Acesso em: 04 set 2025.
- APPY, Bernard. *Tributação e produtividade no Brasil*. In VELOSO, Regis Bonelli; VELOSO, Fernando; PINHEIRO, Armando Castelar (orgs.), *Anatomia da produtividade no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier/FGV/IBRE, 2017.
- ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social. *Análise da Seguridade Social 2022*. 23. Ed. Brasília: ANFIP, 2023. ISBN 978-65-88726-06-8. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Analise-Seguridade-2022-Web.pdf>. Acesso em: 10 mar 2025.
- ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social. *Análise da Seguridade Social 2023*. 24. Ed. Brasília: ANFIP, 2024. ISBN 978-65-88726-08-2. Disponível em: www.anfip.org.br/publicacoes/analise-da-seguridade-social-2023/. Acesso em: 25 jul 2025.
- ARAUJO, Priscila Braz Leite Parreiras. *A geração Z e o conflito de gerações no mercado de trabalho*. In: ASSIS, Afonso Henrique Souza de; WEILER, Tatiane Ketlyn Roncovsky; BARROS, Verônica Souto Maior De Lima (org.). *Administração em foco*, v. 5, cap. 3. Curitiba: Editora Manual, 2024. ISBN 978-65-981790-9-0. DOI: 10.29327/5396137. Disponível em: <https://editoramanual.com.br/index.php/principal/issue/view/10>. Acesso em: 10 jul 2025.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *Envelhecimento e transição demográfica*. Publicado em 3 fev. 2017. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/envelhecimento-o-transicao-demografica>. Acesso em: 19 fev 2025.
- BARROS, Bismarchi Pires Nogueira de. *Os riscos jurídicos da LC 214/25 na reforma tributária*. Migalhas: São Paulo, 2 jul. 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/425800/os-riscos-juridicos-da-lc-214-25-na-reforma-tributaria>. Acesso em: 3 jul 2025.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. 576 p. ISBN 9788553617555.
- BELLO, Luiz. *População do país vai parar de crescer em 2041*. Agência IBGE Notícias. Estatísticas Sociais. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41056-populacao-do-pais-vai-parar-de-crescer-em-2041>. Acesso em: 08 jan. 2025.

BEZERRA, Marcus Thulio Rocha. *O processo de avaliação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)*. Orientadora: Joana da Costa Martins Monteiro. 2023. 74 f. Dissertação (Mestrado). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Rio de Janeiro: FGV, 2023. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/59abaaf6-0d2d-43f7-a5d5-eda4179a223f>. Acesso em: 19 set. 2025.

BOSCHETTI, Ivanete. *Implicações da reforma da Previdência na Seguridade Social Brasileira*. *Psicologia & Sociedade*, v. 15, n. 1, p. 57-96, jan./jun. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/psoc/a/GQ38r6yqDBY7cBN4QtbsjSN>. Acesso em: 15 mar 2025.

BOTELHO, Luciano Henrique Fialho; COSTA, Thiago de Melo Teixeira; SILVA, Fernanda Cristina da. *Custeio da Seguridade Social no Brasil e o Estado de bem-estar social*. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 57, n. 3, p. 265–275, set./dez. 2021. Disponível em: https://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/download/21547/60748985. Acesso em: 01 jul 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 1.526, de 27 de dezembro de 1996*. In: *Atos do Poder Executivo*, Brasília, 27 dez. 1996. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internas/legislacao/exposicao-de-motivos/1996/1526>. Acesso em: 15 ago 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer da Comissão Especial da Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 1995*. Relator: Arnaldo Madeira. Brasília, 1998. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=169284. Acesso em: 10 jul 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 3.203, de 2021*. Dispõe sobre o plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária e o encerramento de benefícios fiscais, nos termos do disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2299134>. Acesso em: 12 set 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 41, de 2003*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=113717>. Acesso em: 15 jul 2025.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). *Plano de Integridade: biênio 2022–2023*. Brasília: INSS, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/ProgramadeIntegridade202220231.pdf>. Acesso em: 6 out 2025.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). *Plano de Integridade: biênio 2024–2026*. Brasília: INSS, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/plano-de-integridade/plano_de_integridade_2024_2026.pdf. Acesso em: 29 set 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica. *Desoneração da Folha de Pagamentos – Análise setorial da política prorrogada e proposta de revisão*. 2024.

Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/analises-e-estudos/desoneracao_final_3.pdf/view. Acesso em: 24 de mai 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. *Carga Tributária no Brasil 2023: análise por tributo, base de incidência e arrecadação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios*. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria/carga-tributaria-no-brasil-2023> . Acesso em: 25 jul 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. *Demonstrativo dos Gastos Tributários – Bases Efetivas 2021 – Quadros XIX a XXI (Série 2019 a 2024)*. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/dgt-bases-efetivas-2021-serie-2019-a-2024-quadros.xlsx/view>. Acesso em: 27 jul 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. *Demonstrativos dos Gastos Tributários – Bases Efetivas 2022 – Quadro XXX (Série 2020 a 2025)*. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/dgt-bases-efetivas-2022-serie-2020-a-2025-quadros.xlsx/view>. Acesso em: 21 ago 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. *Estatísticas de Arrecadação do Simples Nacional*. Disponível em: <https://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/ConteudoApoio/Arrecadacao/EstatisticasArrecadacao.aspx>. Acesso em: 18 ago 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Dados consolidados da imigração no Brasil – 2024*. Brasília: OBMigra, 2025. Disponível em : <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados?id=401529>. Acesso em: 17 out 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Boletim da Migração no Brasil*. Departamento de Migração, Secretaria Nacional de Justiça. Ed. 8, fev. 2025. Dados atualizados até 31 de dezembro de 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/secretaria-nacional-de-justica-senajus/boletim-migracao-8.pdf>. Acesso em: 17 out 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Acordos Internacionais em vigor*. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/acordos-internacionais/acordos-internacionais-em-vigor>. Acesso em: 19 out 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social 2023*, Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/Dados-estatisticos-previdencia-social-e-inss/anuarios-da-previdencia-social>. Acesso em: 08 jul 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Secretaria de Regime Geral de Previdência Social. Coordenação-Geral de Estudos e Estatísticas. *Boletim Estatístico da Previdência Social: janeiro 2024*. Brasília, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps012024_final.pdf. Acesso em: 30 out 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. *Pesquisa FGV/IPEA aponta que reconstrução do Bolsa Família já tem reflexos positivos no combate à pobreza e no apoio à primeira infância*. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/pesquisa-fgv-ipea-aponta-que-reconstrucao-do-bolsa-familia-ja-tem-reflexos-positivos-no-combate-a-pobreza-e-no-apoio-a-primeira-infancia>. Acesso em: 19 mar 2025.

BRASIL. Senado Federal. Agência Senado. *DRU começou como Fundo Social de Emergência*. Brasília, 9 de fevereiro de 2000. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2000/02/09/dru-comecou-como-fundo-social-de-emergencia>. Acesso em: 30 de jul de 2025.

BRASIL. Senado Federal. *Nota Técnica n° 48, de 31 de maio de 2021: Simulações para a retirada do ICMS da base do PIS e da Cofins*. Brasília: Instituição Fiscal Independente, 2021. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/589508/NT48.pdf>. Acesso em: 29 jul 2025.

BRASIL. Senado Federal. *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a contabilidade da Previdência Social (CPIPREV)*. Relator: Senador Hélio José. Presidente: Senador Paulo Paim. Brasília, 2017. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2093/mna/relatorios>. Acesso em: 30 jul 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Informativo STF n° 997*. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo997.htm>. Acesso em: 10 out 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n° 574.706, Paraná*. Julgamento em 15 de março de 2017. Inteiro Teor do Acórdão, Documento 244. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2585258>. Acesso em: 30 de julho de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n° 578.846 – Tema 665 da Repercussão Geral*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2597075&numeroProcesso=578846&classeProcesso=RE&numeroTema=665>. Acesso em: 10 out 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n° 599.309 – Tema 470 da Repercussão Geral*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2672691&numeroProcesso=599309&classeProcesso=RE&numeroTema=470>. Acesso em: 08 out 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 656.089 – Tema 515 da Repercussão Geral*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4136181&numeroProcesso=656089&classeProcesso=RE&numeroTema=515>. Acesso em: 10 out 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *STF considera constitucional tributação diferenciada para instituições financeiras*. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-considera-constitucional-tributacao-diferenciada-para-instituicoes-financeiras/>. Acesso em: 8 out 2025.

CARDOSO JR., José Celso; MUSSE, Juliano Sander. *Salário mínimo e desenvolvimento: Desdobramentos de uma política de valorização real no Brasil*. Revista Ciências do Trabalho, n. 2. maio-out. 2014. Disponível em: <https://rct.dieese.org.br/index.php/rct/article/download/32/pdf/158>. Acesso em: 13 mar 2025.

CASTRO, Hugo R.; COSTA, José R. C. *Os impactos da reforma trabalhista no âmbito do direito previdenciário*. Instituto de Estudos Previdenciários. Revista Brasileira de Direito Social, v. 4, n. 2, 2020, p. 110-130. Disponível em: <https://rbds.emnuvens.com.br/rbds/article/view/110/90>. Acesso em: 10 mar 2025.

CASTRO, Jorge Abrahão de; MOSTAFA, Joana; HERCULANO, Pedro. *Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda*. Comunicados do Ipea, n. 75. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2010. Disponível em: <https://share.google/1DvU5CmpfK5PUa8zi>. Acesso em: 11 mar 2025.

COELHO, Bruna da Penha de Mendonça; CARMO, Jéssica Lima Brasil; JESUS, Ana Beatriz Bueno de. *Verde e amarelo o contrato, vermelho o sangue: os possíveis impactos sociais e as inconstitucionalidades da MP 905/2019*. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, São Paulo, v. 86, n. 1, p. 136-151. Disponível em: <https://share.google/b1NtZwLVMiejBHULD>. Acesso em: 08 mar 2025.

COLLIER, Kelma Carvalho de Faria. *A evolução da pejetização à luz da legislação e jurisprudência brasileira*. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito Social e da Inovação). Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2023. Disponível em: <https://run.unl.pt/handle/10362/176662>. Acesso em: 21 mai 2025.

CORSEUIL, Carlos Henrique Leite; MOURA, Rodrigo Leandro. *O impacto do Simples Federal no nível de emprego da indústria brasileira*. Texto para Discussão n. 1643. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2011. Disponível em: <https://share.google/JiiquKYLJk5X8tejX>. Acesso em: 15 ago 2025.

COSTANZI, Rogério Nagamine; Magalhães, Mário. *Considerações sobre o financiamento da Previdência Social*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/d52be4d4-ccc4-45ff-bc34-d00f83f000b2/content>. Acesso em: 29 out 2025.

COSTANZI, Rogério Nagamine. *Impactos do Microempreendedor Individual (MEI) no equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social*. Observatório de Política Fiscal – FGV IBRE, 12 jun. 2025. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/reformas/previdencia/impactos-do-microempreendedor-individual-mei-no-equilibrio-financeiro-e>. Acesso em: 28 ago 2025.

COSTANZI, Rogério Nagamine; GÔES, Geraldo Sandoval; MARTINS, Felipe dos Santos. *A queda na contribuição previdenciária entre os jovens ocupados entre 2012 e 2023 no Brasil*. Nota Técnica n. 25 (DIMAC). Brasília: Ipea, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/16436>. Acesso em: 08 jul 2025.

COSTANZI, Rogério Negamine. *Comparação da evolução da população com benefícios previdenciários no período de 1980 a 2022*. Observatório de Política Fiscal. FGV. 2023. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/reformas/previdencia/comparacao-da-evolucao-da-populacao-com-beneficios-previdenciarios-no-periodo>. Acesso em: 06 de mar de 2025.

COSTANZI, Rogério Nagamine; ANSILIEIRO, Graziela. *Evolução e projeção de longo prazo de contribuintes e beneficiários e implicações para o financiamento da Previdência Social*. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2024. Texto para Discussão, n. 2988. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13614>. Acesso em: 15 jul 2025.

DE PAULA, Sebastião Faustino; TEIXEIRA, Glória. *Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta em Substituição à Contribuição sobre a Folha de Pagamento: reflexos no orçamento previdenciário*. *Revista ANPPREV de Seguridade Social*. Brasília, v. 1, n. 1, p. 1–30. 2024. DOI: 10.70444/2966-330X. Disponível em: <https://anpprev.openjournalsolutions.com.br/index.php/RASS/article/view/12>. Acesso em: 16 jul 2025.

DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de direito do trabalho: obra revista e atualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores*. 18 ed. São Paulo: LTr, 2019, p. 337-338.

DIEESE. *Nota Técnica nº 205: A importância da política de valorização do salário mínimo e a urgência de renová-la*. São Paulo, abr. 2019. Disponível em: <https://share.google/4SOjQBr8kCSOo3WtF>. Acesso em: 13 mar 2025.

DOWBOR, Ladislau. *Saúde: um contexto em transformação*. In: OCKÉ-REIS, Carlos Octávio (org.). *SUS: avaliação da eficiência do gasto público em saúde*. Brasília: IPEA, 2022. Disponível em: <https://share.google/E5nqn1HnBFLPwtFpN>. Acesso em: 05 mar 2025.

SPOSATI, Aldaiza. *Descaminhos da Seguridade Social e Desproteção Social no Brasil*. *Ciência & Saúde Coletiva*, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018237.10202018>. Acesso em: 15 mar 2025.

DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. *A política fiscal do Governo Dilma e a crise econômica*. Texto para discussão. Campinas: Unicamp, 2019. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3532/TD303.pdf>. Acesso em: 13 mar 2025.

EATWELL, John. *A anatomia da crise da Previdência*. Tradução de Carlos Pinkusfeld Bastos e Viviane Luporini. Rio de Janeiro: Econômica, v. 4, n. 2, p. 177–191, dez. 2002. Impressa em dez. 2003. Disponível em: <https://doceru.com/doc/x0c1x1en>. Acesso em: 22 out 2025.

ECONOMIA EM FOCO. Indicadores econômicos da COTEC/FIEG. *PNAD Contínua – Brasil: Trimestre móvel dez-jan-fev/2021*. Goiânia, 2021. Disponível em: https://fieq.com.br/repositoriosites/repositorio/portalfieg/download/Pesquisas/PNAD_Continua_trimestral_movel_fevereiro_2021.pdf. Acesso em: 10 mar 2025.

FELDSTEIN, Martin. *Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation*. *Journal of Political Economy*, Chicago: University of Chicago Press, v. 82, n. 5, p. 905-926. 1974. DOI: 10.1086/260236. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1829174>. Acesso em: 26 out 2025.

GENTIL, Denise Lobato. *A política fiscal e a falsa crise da Seguridade Social brasileira: uma história de desconstrução e de saques*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2019. ISBN 9788590688679.

GENTIL, Denise. *A crise forjada da previdência*. ADUNICAMP, 2023. Disponível em: <https://www.adunicamp.org.br/noticias/denise-gentil-a-crise-forjada-da-previdencia>. Acesso em: 11 mar 2025.

GRUPENMACHER, Betina; FEIO, Luiza Gaspar. *A tributação sobre consumo e a justiça social: uma análise da proposta de lei que cria a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS)*. *Revista de Direitos Fundamentais e Tributação*, São Paulo, v. 7, n. 2, jul./dez. 2024. Disponível em: <https://www.rdf.com.br/index.php/revista/article/view/86>. Acesso em: 01 jul 2025.

HECKSHER, Marcos. *Os setores que mais (des)empregam no Brasil*. 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12343/6/Radar_73_Art2_setores_que_mais_de_sempregam_br.pdf. Acesso em: 15 mai 2025.

HICKMANN, Clair; SANTOS, Dão Real P. dos; NEVES, Márcio Calvet; INTROÍNI, Paulo Gil. *Renúncias Fiscais ou Gastos Tributários*. Porto Alegre: Instituto Justiça Fiscal – IJF. 2021. Disponível em: <https://ijf.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Renuncias-Fiscais-Doc-para-subsidiar-o-PBP-elaboracao-IJF.pdf>. Acesso em 27 jul 2025.

HORVATH JÚNIOR, Miguel; MÉDICI, Fernando Henrique. *Direitos previdenciários e o princípio da justiça intergeracional*. *Revista Juris Plenum: Previdenciária*, Caxias do Sul, v. 7, n. 28, p. 67-86. nov. 2019. Disponível em: <https://share.google/ht2v0KAkbqF4LBLgV>. Acesso em: 08 mar 2025.

INSTITUTO DOS AUDITORES FISCAIS DO ESTADO DA BAHIA – IAF. *Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços (CBS) – Nota Técnica nº 02*. Salvador: IAF, 2022. Disponível em: <https://iaf.org.br/conteudo/9226/contribuicao-social-sobre-operacoes-com-bens-e-servicos-cbs-nota-tecnica-02>. Acesso em: 06 jul. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *PNAD Contínua: em 2024, taxa anual de desocupação foi de 6,6% enquanto taxa de subutilização foi de 16,2%*. Agência de Notícias IBGE, 28 fev. 2025. Disponível em:

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/42530-pnad-continua-em-2024-taxa-anual-de-desocupacao-foi-de-6-6-enquanto-taxa-de-subutilizacao-foi-de-16-2>. Acesso em: 10 mar 2025.

INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION. *About the ISSA*. Genebra: ISSA. Disponível em: <https://www.issa.int/guidelines/gg/174436>. Acesso em: 12 set 2025.

KERSTENETZKY, Cecilia Lessa. *El estado de bienestar social en la edad de la razón: la reinención del estado social en el mundo contemporáneo*. Tradução do original *O estado do bem-estar social na idade da razão*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2017, ISBN 978-607-16-5078-8.

LAZZARIN, Sonilde Kugel. *A (in)Seguridade Social em tempos de pandemia*. Porto Alegre: HS Editora, 2020. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/213516>. Acesso em: 08 mar 2025.

LIMA, Alexandre Vasconcelos de; KONRAD, Júlio. *A transição demográfica no Brasil e o impacto na Previdência Social*. Boletim Economia Empírica, v. 1, nº 2, 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/bee/article/view/4112>. Acesso em: 19 fev 2025.

LIMA, Francisco Gérson Marques de. *O STF e a pejotização nas relações de trabalho*. Excola Social, 2025. Disponível em: <https://www.excolasocial.com.br/o-stf-e-a-pejotizacao-nas-relacoes-de-trabalho>. Acesso em: 08 dez 2025.

LOBO, Filipe Ticiano de Albuquerque; MARTINZ FILHO, Franklin Arthur. *Reforma tributária e a criação da CBS: implicações para a sustentabilidade da Seguridade Social no Brasil*. In: LEITÃO, André Studart; PIERDONÁ, Zélia Luiza (Coord.). *Seguridade Social sustentável: o futuro das políticas de proteção social*. Porto: Instituto Ibero-americano de Estudos Jurídicos – IBEROJUR, 2025. p. 167-175. ISBN 978-989-36054-1-7. DOI: <https://doi.org/10.62140/SSSFPPS2025>.

MARCONI, Nelson; BRANCHER, Marco C. *Nota técnica sobre os impactos da pejotização sobre a arrecadação tributária*. São Paulo: FGV, 2024. Disponível em: <https://easp.fgv.br/producao-intelectual/nota-tecnica-sobre-impactos-pejotizacao-sobre-arrecadacao-tributaria>. Acesso em: 09 dez 2025.

MARRI, Izabel e MINAMIGUCHI, Marcio. *Apresentação: Projeções da população Brasil e UF – Revisão*, Agência de Notícias IBGE, 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-detalle-de-midia.html?view=mediaibge&catid=2103&id=7492>. Acesso em: 20 dez 2024.

MATIAS, João Luís Nogueira; GUIMARÃES, Gabriel Braga. *Os impactos econômicos positivos da migração na Europa: a oportunidade que não pode ser perdida*. Revista de Direito Internacional. Brasília, v. 19, n. 1, p. 275-288. abr. 2022. DOI: 10.5102/rdi.v19i1.8112. Disponível em: <https://share.google/Op39HkiCZ9v9uJfhv>. Acesso em: 17 out 2025.

MIRANDA, Rogério Boueri. *Três modelos teóricos para a Previdência Social*. Brasília: IPEA, Ministério do Planejamento e Orçamento, set. 1997. Disponível em: <https://share.google/YXJH98KIFIWPQIKPm>. Acesso em: 25 out 2025.

MIRO, Vitor Hugo; FRANÇA, João Mário Santos de; BARRETO, Flávio Ataliba; SANTOS, Arnaldo. *Quase 80% da renda das famílias em extrema pobreza no Nordeste vem dos programas sociais*. Blog do IBRE, 20 ago. 2024. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/quase-80-da-renda-das-familias-em-extrema-pobreza-no-nordeste-vem-dos-programas-sociais>. Acesso em: 18 mar 2025.

MONTEIRO, Solange. *Estudo do FGV IBRE sobre o MEI ganha destaque na mídia: Recomendação é reformular, e não ampliar esse regime*. Blog da Conjuntura Econômica – FGV IBRE, 08 fev. 2023. Disponível em: <https://ibre.fgv.br/blog-da-conjuntura-economica/artigos/estudo-do-fgv-ibre-sobre-o-mei-ganha-destaque-na-midia>. Acesso em: 09 dez 2025.

MURTEIRA, Maria Clara. *Diversificação das fontes de financiamento da Segurança Social: um desígnio anti-mercadorização do trabalho*. Le Monde Diplomatique Portugal, Coimbra: Universidade de Coimbra, 2024. Disponível em: https://www.uc.pt/site/assets/files/1620165/2024_-03-01-le_monde_diplomatique_diversificacao_das_fontes_de_financiamento_da_seguranca_social_um_designio_anti-2.pdf. Acesso em: 8 out 2025.

NERY, Pedro Fernando. *A saída nórdica: o sistema de contas virtuais como alternativa aos regimes de previdência de repartição e de capitalização*. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2018. Textos para Discussão, n. 249. ISSN 1983-0645. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td249/view>. Acesso em: 29 out 2025.

ORBEM, Juliani Veronezi. *(Re)construção de uma “nova” modalidade de trabalho denominada “pejotização” no contexto sociocultural brasileiro*. Áskesis. Revista de Sociologia, São Carlos, v. 5, n. 1, p. 143–156. 2016. Disponível em: <https://www.revistaaskesis.ufscar.br/index.php/askesis/article/download/81/pdf>. Acesso em 21 mai 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Manual de Integridade Pública da OCDE*. Paris: OCDE, 2020. Disponível em: https://www.oecd.org/pt/publications/manual-de-integridade-publica-da-ocde_db62f5a7-pt.html. Acesso em: 29 set 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries*. OECD Tax Policy Studies, n. 23. OECD Publishing, Paris, 2015. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/taxation-of-smes-in-oecd-and-g20-countries_9789264243507-en.html. Acesso em: 15 ago 2025.

PAIM, Paulo Renato; OLIVEIRA, Telmário Mota de; LIMA, Hélio José da Silva. *Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal – CIPREV (Relatório)*. 2017. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2093/mna/relatorios>. Acesso em: 02 mar 2025.

PASQUALETO, Olívia de Q. F.; BARBOSA, Ana Laura Pereira; FIOROTTO, Laura Arruda. *Terceirização e pejotização no STF: análise das reclamações constitucionais*. Relatório de pesquisa – Principais resultados. São Paulo: FGV Direito SP. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/b8957d04-ce85-4a97-8cf9-3c663336932b>. Acesso em: 08 dez 2025.

POLLAK, Lindsey. *Becoming the Boss: New Rules for the Next Generation of Leaders*. New York: Harper Business, 2014.

PORTUGAL. Comissão do Livro Branco da Segurança Social. *Livro Branco da Segurança Social*. Versão final. Lisboa: Comissão do Livro Branco da Segurança Social, jan. 1998. Disponível em: https://cadpp.org/site/assets/files/1548/livrobrancodasegurancasocial_ocr.pdf. Acesso em: 29 out 2025.

RENZIO, Paolo de; PIRES, Manoel; RODRIGUES, Natalia; TEIXEIRA JUNIOR, Giosvaldo. *Relatório Nacional sobre Gastos Tributários: Brasil (versão preliminar)*. Rio de Janeiro: FGV; CEP; IDOS, nov. 2024. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/users/user2195/tecr-brazil-versao-preliminar-13-11-2024.pdf>. Acesso em: 26 jul 2025.

SALVADOR, Evilasio da Silva. *O desmonte do financiamento da Seguridade Social em contexto de ajuste fiscal*. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 130, p. 426–446. set./dez. 2017. DOI: 10.1590/0101-6628.117. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/mT566rdLKQ8crx5qQ4z7W9k/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 16 jul 2025.

SANTOS, Flávio Felipe Pereira Vieira dos. *Eficiência dos benefícios fiscais e neutralidade fiscal*. *Revista de Direito e Atualidades*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 1–20, 2023. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/rda/article/view/6233>. Acesso em: 13 set 2025.

SANTOS, Gilson Cássio de Oliveira; MAGALHÃES JUNIOR, José Evandro; PEREIRA, Alisson Diniz. *A pejotização nas relações de trabalho: fraude ou recompensa?* *Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro*, v. 2, 2024. Disponível em: <https://revista.unipacto.com.br/index.php/multidisciplinar/article/view/2135>. Acesso em: 21 mai 2025.

STRAPAZZON, Carlos Luiz. *A dança dos números da Previdência Social: Revisitando a auditoria do TCU de 2017*. *Espaço Jurídico Journal of Law*, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.18593/ejil.12749>. Acesso em 01 mar 2025.

TAFNER, Paulo; BOTELHO, Carolina. *Youth and Social Security Coverage in Brazil*. *Open Journal of Social Sciences*, v. 2, p. 144–159. jan. 2014. DOI: 10.4236/jss.2014.21014. Disponível em: <http://www.scirp.org/journal/jss>. Acesso em: 14 jul 2025.

TOMAZINI, Carla. *Adeus Bolsa Família? Ambiguidades e (des)continuidade de uma política à deriva*. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SÁ E SILVA, Michelle Morais de; LEOPOLDI, Maria Antonieta (orgs.). *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3/capitulo3>. Acesso em: 16 mar 2025.

VELOSO, Fernando; BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; PERUCHETTI, Paulo. *Análise do MEI: evolução, características socioeconômicas e sustentabilidade fiscal*. Blog do IBRE/FGV, 14 fev. 2023. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/analise-do-mei-evolucao-caracteristicas-socioeconomicas-e-sustentabilidade-fiscal>. Acesso em: 04 set 2025.

WEIL, Philippe. *Overlapping Generations: The First Jubilee*. *Journal of Economic Perspectives*, v. 22, n. 4, p. 115–134. out. 2008. Publicado por American Economic Association Disponível em: https://www.jstor.org/stable/27648280?read-now=1&seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em: 27 out 2025.

WORLD BANK. *Social protection for Brazil of the future: promoting inclusion, expanding opportunity and reducing inequality*. Washington, D.C.: World Bank, 2023. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099041823131543914/pdf/P1748360cee7150e30857b06a0e80ada814.pdf>. Acesso em: 8 jul 2025.

WORLD BANK. *Notional Accounts: Notional Defined Contribution Plans as a Pension Reform Strategy*. Washington, DC: World Bank, 2005. (Pension Reform Primer Series). Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstreams/62c5ec3b-8555-5a3e-a5cc-e808f69e5c2d/download>. Acesso em: 28 out 2025.

ZANDONADI, Luciana Cristina Pereira Cardoso. *A imigração no Brasil e a efetivação do direito à Previdência Social*. *Revista da Advocacia-Geral da União*, Brasília, v. 11, n. 2, p. 149–160. jul./dez. 2019. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/2523/3654>. Acesso em: 19 out 2025.