

Ansiliero, Graziela; Costanzi, Rogério Nagamine

Working Paper

Cobertura e padrão de inserção previdenciária dos trabalhadores autônomos no regime geral de previdência social

Texto para Discussão, No. 2342

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Ansiliero, Graziela; Costanzi, Rogério Nagamine (2017) : Cobertura e padrão de inserção previdenciária dos trabalhadores autônomos no regime geral de previdência social, Texto para Discussão, No. 2342, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/177558>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

TEXTO PARA **DISCUSSÃO**

2342

**COBERTURA E PADRÃO
DE INSERÇÃO PREVIDENCIÁRIA
DOS TRABALHADORES AUTÔNOMOS
NO REGIME GERAL
DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**

**Graziela Ansiliero
Rogério Nagamine Costanzi**



COBERTURA E PADRÃO DE INSERÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS TRABALHADORES AUTÔNOMOS NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Graziela Ansiliero¹

Rogério Nagamine Costanzi²

1. Técnica da Coordenação de Estudos e Pesquisas em Previdência e Assistência Social (Copas) na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

2. Coordenador da Copas na Disoc/Ipea.

Governo Federal

**Ministério do Planejamento,
Desenvolvimento e Gestão**
Ministro Dyogo Henrique de Oliveira

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

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

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Rogério Boueri Miranda

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**
Alexandre de Ávila Gomide

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

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais
de Inovação e Infraestrutura, Interino**
Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**
Sergio Augusto de Abreu e Lima Florencio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Regina Alvarez

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

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2017

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

ISSN 1415-4765

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

CDD 330.908

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

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

JEL: I38; H55.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 MEDIDAS RECENTES DIRECIONADAS À EXPANSÃO DA COBERTURA PREVIDENCIÁRIA ENTRE AUTÔNOMOS	9
3 COBERTURA PREVIDENCIÁRIA DA POPULAÇÃO OCUPADA	17
4 EVOLUÇÃO HISTÓRICA NO VOLUME DE CIs	31
5 EVOLUÇÃO NA DENSIDADE CONTRIBUTIVA ANUAL DOS TRABALHADORES AUTÔNOMOS	48
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	60
REFERÊNCIAS	65
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	66
APÊNDICE	67

SINOPSE

Embora na última década o Brasil tenha experimentado melhorias em seus principais indicadores laborais e previdenciários, uma parcela importante dos trabalhadores segue excluída do sistema previdenciário (grupo em que se destacam os trabalhadores independentes). Nesse contexto, o governo federal implantou medidas de inclusão previdenciária direcionadas aos autônomos, as quais já foram objeto de alguns poucos estudos – com diferentes escopos e níveis de robustez – que apresentaram evidências de contribuições dessas medidas para os resultados positivos acumulados no período analisado. Em um cenário de elevação generalizada da cobertura, os resultados registrados em favor deste grupo parecem relevantes, contudo não foi objetivo deste trabalho estabelecer um nexo causal. Assim, os dados considerados e os métodos de análise aqui empregados são insuficientes para que se isolem as causas desse fenômeno, tampouco para que se desconsidere a hipótese de efeitos sobre o expressivo aumento na quantidade absoluta e na proporção de autônomos, cotizando para a previdência social. Em qualquer dos casos, a proporção de trabalhadores com indícios de evolução errática de seus aportes não é desprezível e coloca à prova a efetividade da cobertura no momento da concessão de benefícios. Os resultados sugerem que as políticas públicas voltadas à expansão da cobertura acrescentem a seus objetivos, para além do aumento no número de inscritos e na proporção de contribuintes, o incremento na densidade contributiva. Adicionalmente, sugere-se a necessidade de uma avaliação profunda do impacto efetivo destas medidas sobre a formalização previdenciária e sobre o fluxo de segurados entre os diversos planos previdenciários, de modo que se averiguem eventuais efeitos adversos sobre a qualidade da inserção laboral e sobre a composição da categoria de contribuintes individuais.

Palavras-chave: previdência social; contribuintes individuais; inclusão previdenciária; densidade contributiva.

ABSTRACT

Although in the last decade, Brazil has experienced improvements in its major labor and social security indicators, a significant portion of the workers are still excluded from the social insurance system – group in which the self-employed workers are prevalent. In this context, the Brazilian Federal Government implemented measures aiming the extension of the social insurance coverage among the self-employed. These initiatives have been the subject of a few studies – with different scopes and validity levels –,

which presented some evidence of their contributions to the positive results observed during the time-period considered. The results observed in favor of this group of self-employed may seem relevant even in the scenario of generalized increase in the coverage level, but it was not the purpose of this article to establish causal links. In any case, the proportion of workers with erratic evolution of their contributions flow seems relevant and it challenges the effectiveness of the coverage at the time of collecting benefits. The results suggest that public policies aiming the extension of coverage should add to their goals, in addition to increasing in the number of contributors and the proportion of insured workers, the increase in the contribution density. Also, it is suggested the urgency of a thorough impact evaluation of the public policies considered in this discussion paper, also considering the possible migration between the pension plans focused on the so-called Individual Contributors, so any adverse effects on the quality of the labor insertion can be assessed.

Keywords: social insurance; self-employed contributors; social insurance inclusion; contributions density.

1 INTRODUÇÃO

Na última década, o Brasil experimentou melhora significativa dos principais indicadores laborais e previdenciários, fenômeno observado tanto por meio de levantamentos censitários e amostrais quanto a partir de registros administrativos governamentais. As bases de dados do então Ministério da Previdência Social (MPS) – hoje incorporado ao Ministério da Fazenda – e do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) não deixam dúvidas quanto a isso: até 2014, o primeiro registrou aumento expressivo no volume de contribuintes; o segundo acumulou recordes (quase que sucessivos) nos saldos entre admitidos e desligados e, conseqüentemente, no estoque de ocupados formais.

Os levantamentos feitos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) reverberam estes resultados: a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), em suas várias edições, confirma a expansão do emprego formal e o aumento do grau de proteção previdenciária da população ocupada. Este fenômeno, inclusive, esteve atrelado a uma expansão da proporção de contribuintes entre os trabalhadores ditos independentes (trabalhadores por conta própria e empregadores) e os informais (aqui tomados como os empregados e empregados domésticos sem vínculo registrado em carteira de trabalho).

Ocorre que uma parcela importante da classe trabalhadora se encontra excluída do sistema previdenciário brasileiro. Os trabalhadores ocupados desprotegidos são segurados potenciais e, mais do que isso, obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) que, por variados motivos (decisão – normalmente ilegal – patronal ou opção individual pela não contribuição, facilitadas pela insuficiência ou impossibilidade de fiscalização, desconhecimento de obrigações e direitos previdenciários, e/ou trajetória laboral errática, por razões de desemprego ou informalidade, marcada por baixos rendimentos, por exemplo), encontram-se excluídos da proteção oferecida pela previdência social. Nesse grupo, destacam-se os trabalhadores independentes, sendo o propósito deste trabalho justamente delinear brevemente o seu padrão de inserção previdenciária, bem como tentar identificar indícios da resposta dos membros desse grupo às medidas de inclusão previdenciária implantadas mais recentemente pelo governo federal no âmbito do RGPS.

No Brasil, a força motriz das ações de inclusão previdenciária de autônomos parece ser a relativa unanimidade em torno da hipótese de que a desproteção, neste grupo, deve-se

fundamentalmente à falta de capacidade contributiva de seus integrantes. Não obstante, fez-se opção pela implantação de diferentes estratégias voltadas à elevação da cobertura nesse grupo: para aqueles que, ainda que possam contribuir e possuam acesso à informação, optam por não fazê-lo, são aplicadas medidas de natureza coercitiva (como a retenção da contribuição de contribuintes individuais (CIs) prestadores de serviço); e, para aqueles cujos maiores obstáculos sejam de ordem econômico-financeira, empregam-se ações de incentivo à filiação e contribuição regular à previdência social (como a redução de alíquotas, mediante a customização de planos para segurados com menor capacidade contributiva).

Foram três as medidas direcionadas aos autônomos na última década: *i*) a equiparação de CIs pessoas físicas a empregados, quando aqueles prestam serviços a empresas – medida de 2003, que tornou obrigatória a retenção da contribuição individual devida pelo contratado; *ii*) a instituição do Plano Simplificado de Previdência Social (PSPS), em 2006 (implantado efetivamente em 2007); e *iii*) a criação da figura do microempreendedor individual (MEI), em 2008 (implantado efetivamente em 2009). Exceção feita à retenção obrigatória, parece assumir-se o pressuposto de que a disposição para contribuir variaria em função da capacidade contributiva, uma vez que a redução de preço (custo da cotização) seria maior quanto menor tendesse a ser a renda do contribuinte. Assim, com essa diferenciação do custo de cotização, o Estado poderia aumentar o grau de cobertura previdenciária, tendo êxito, inclusive, em segmentos particularmente vulneráveis da população desprotegida.

Nesse contexto, espera-se traçar um retrato da inserção previdenciária do grupo de potenciais beneficiários desses planos e assim contribuir para o entendimento dos caminhos e limites para a expansão da proteção previdenciária pela via contributiva direta (ainda que marcada por forte viés semicontributivo), mesmo que aqui se trate tão somente da identificação de indícios e hipóteses acerca dos possíveis efeitos destas medidas de inclusão previdenciária (não sendo objetivo o estabelecimento de relações causais). Para tanto, este *Texto para Discussão* se vale de registros administrativos do MPS (1997-2014) e de dados extraídos da Pnad (1992-2014) para um horizonte temporal compatível.¹

1. Em 1994, 2000 e 2010 a Pnad não foi a campo. Como até 2003 a Pnad não incluía as áreas rurais da região Norte, salvo de Tocantins, optou-se pelo uso de séries históricas harmonizadas. Como os menores de 16 anos (salvo aprendizes) não podem legalmente contribuir para o RGPS e os maiores de 59 anos dificilmente começarão a fazê-lo (pois, nessa idade, raramente atingirão as carências para os benefícios planejados), a análise fica restrita ao grupo de ocupados com idade entre 16 e 59 anos. Os dados administrativos do RGPS são preliminares de 2011 a 2014, podendo sofrer alterações e correções.

2 MEDIDAS RECENTES DIRECIONADAS À EXPANSÃO DA COBERTURA PREVIDENCIÁRIA ENTRE AUTÔNOMOS

2.1 Retenção obrigatória da contribuição de CIs prestadores de serviços a pessoas jurídicas

A retenção, pelo contratante, da contribuição previdenciária de CIs que prestam serviços às pessoas jurídicas, nos termos do art. 4º da Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003, consiste em uma das principais medidas recentes de inclusão previdenciária. Anteriormente à medida, ficava o CI responsável pelo recolhimento de sua própria contribuição, cujo montante – respeitados os valores mínimo e máximo de cotização mensal – tendia a ser calculado sobre uma renda frequentemente autodeclarada pelo segurado.

Os contratantes dos serviços prestados por CI passaram a ser obrigados a arrecadar a contribuição do segurado CI a seu serviço, descontando-a da respectiva remuneração, e a recolher o valor arrecadado juntamente com a contribuição a seu cargo dentro do período legal estabelecido. Além de efetuarem os recolhimentos mencionados, a cooperativa de trabalho e a pessoa jurídica são obrigadas a exigir do CI a comprovação da sua regular inscrição no RGPS ou de efetuar a inscrição dos seus cooperados e contratados, respectivamente, como CIs, caso estes ainda não estejam filiados nesta condição ao RGPS.

O contratante deve ainda elaborar, mensalmente, a Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP), com informações sobre os serviços prestados pelo CI, informando os dados pessoais deste, o valor bruto dos serviços prestados, o valor do salário de contribuição, o valor retido e o valor líquido pago ao trabalhador, conforme a normativa que regula a apresentação da GFIP. O CI é obrigado a complementar a contribuição até o valor mínimo mensal do salário de contribuição, quando as remunerações recebidas no mês por serviços prestados às pessoas jurídicas forem inferiores a este.

Em termos práticos, desde a competência de abril de 2003, esta medida de natureza administrativa tornou compulsória a já obrigatória contribuição previdenciária dos CIs que prestam serviços às pessoas jurídicas, ainda que tal compulsoriedade esteja de fato atrelada à decisão do contratante no tocante ao cumprimento da norma previdenciária. O ponto é que a responsabilidade – e, portanto, a decisão – deixa as mãos do prestador

de serviços e passa às mãos da contratante pessoa jurídica, sobre quem o poder de fiscalização e imposição do Estado no cumprimento da normativa tende a ser maior.

2.2 PSPS

O PSPS consiste em uma medida de inclusão previdenciária, apoiada fundamentalmente na redução da porcentagem de contribuição previdenciária – de 20%, básica para o CI, para 11% – para algumas categorias de segurados da previdência social. Podem aderir ao PSPS o CI que trabalha por conta própria (o antigo autônomo, desde que este não possua relação de trabalho com empresa ou equiparada) e o segurado facultativo, podendo ambos optar pelo recolhimento mensal ou trimestral de suas contribuições. A Lei Complementar nº 123/2006, posteriormente alterada pela Lei Complementar nº 127/2007, instituiu o PSPS com a finalidade de beneficiar os trabalhadores com dificuldades para contribuir com base na alíquota previdenciária básica (20%) fixada para estas categorias de segurados.²

No âmbito do PSPS, o valor do salário de contribuição é limitado ao piso previdenciário, limite mínimo que, por sua vez, coincide com o valor do salário mínimo (SM) nacional, já que a Constituição Federal brasileira veda o pagamento de benefícios previdenciários inferiores a este valor. De forma análoga, naturalmente, o valor dos benefícios pagos aos segurados vinculados ao PSPS não pode ser diferente deste mesmo valor. O recolhimento com base nesta alíquota reduzida, de 11% do piso previdenciário, foi iniciado na competência de abril de 2007.

Os optantes pelo PSPS não têm direito a computar o período de contribuição no plano, para fins de requerimento de uma aposentadoria por tempo de contribuição (ATC), e para fins de contagem recíproca entre o RGPS e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) – emissão de Certidão de Tempo de Contribuição (CTC). Caso um segurado que contribua pelo PSPS queira contar esse tempo de contribuição para fins de requerimento e obtenção de ATC ou CTC, ele deverá complementar a contribuição mensal, mediante o recolhimento retroativo de mais 9%, incidentes sobre o piso previdenciário, exigidos a qualquer tempo e acrescidos de juros moratórios, sob pena de indeferimento dos requerimentos mencionados.

2. Ressalte-se que o CI prestador de serviços, entendido como uma pessoa física que presta serviços a uma pessoa jurídica ou cooperativa, não pode recolher contribuições na forma legal do PSPS. A este segurado se aplicam as normas relativas à retenção da contribuição por parte das entidades contratantes, discutidas anteriormente.

Ressalte-se que o segurado CI e o segurado facultativo podem, a qualquer momento, iniciar seu pagamento com alíquota de 11% sobre valor do piso previdenciário, mesma situação aplicável ao que vier a pagar 11% e quiser retornar à alíquota básica integral (fixada em 20%). Não se trata, portanto, de uma regra vitalícia, podendo o segurado, a qualquer momento, optar entre um plano e outro – ressaltando-se, claro, os casos em que a complementação da contribuição se faça necessária.

2.3 MEI

Pelos termos da Lei nº 12.470/2011, precedidos pelo estabelecido na Lei Complementar nº 123/2006 e na Lei Complementar nº 128/2008, o trabalhador autônomo informal pode se tornar um MEI legalizado, sendo beneficiado por uma carga tributária bastante reduzida frente aos demais empreendedores.³ O CI que se converte em MEI passa a ter registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), contando com maior segurança jurídica; torna-se segurado do RGPS; obtém facilidades para a abertura de conta bancária e para o acesso a outros serviços bancários; passa a ter melhor acesso ao crédito; passa a poder emitir notas fiscais (o que pode favorecer sua atividade, especialmente no caso de fornecedores e/ou prestadores de serviços ao Estado e a outras pessoas jurídicas); obtém acesso a serviços gratuitos de orientação e ao apoio técnico do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae); e ganha a oportunidade de formar consórcios de fins específicos (faculta-se a união de MEI com o fim específico de realizar compras e vendas, medida que tende a produzir condições mais vantajosas em preços e condições de pagamento).

Uma especificidade fundamental do MEI é o fato de que apenas em seu caso o não pagamento das contribuições mensais resulta necessariamente em inadimplência,⁴

3. A figura do MEI entrou oficialmente em vigor em julho de 2009, mas seu início efetivo para todas as Unidades da Federação (UFs) ocorreu de forma progressiva entre julho de 2009 e fevereiro de 2010.

4. Legalmente, todo CI inscrito precisa cotizar mensalmente para o RGPS. Caso o CI atue como empresário ou em qualquer outra condição que comprove a atividade remunerada, este deverá recolher as contribuições não pagas e arcar com as penalidades financeiras decorrentes do atraso. Nos demais casos (nos quais a atividade é autônoma, instável e não associada a qualquer instrumento jurídico que garanta sua formalidade, como o contrato social de um empreendimento), o rendimento é autodeclaratório e, no momento da solicitação de qualquer serviço ou benefício, o CI deverá assinar uma declaração afirmando que nos períodos sem cotização nenhuma atividade remunerada sujeita a contribuição foi desempenhada. Nestes casos, que tendem a ser maioria, o pagamento pode ser dispensado pelo RGPS. Na prática, portanto, apenas incorrem em inadimplência aqueles vinculados a atividades legalmente instituídas, como termina sendo o caso do empreendedor individual (EI) vinculado ao MEI.

já que esta categoria possui deveres e direitos diferenciados em relação aos demais CIs (ainda que o pacote de benefícios previdenciários seja praticamente idêntico, exceção feita à ATC e à CTC, também excluídas no âmbito do PSPS). De todo modo, assim como a inscrição, o registro, a licença e o cadastro são facilitados e livres de custos, também o são a alteração de dados cadastrais e o pedido de baixa do registro de MEI, bastando tão somente acessar o formulário correspondente a cada caso e preencher os dados solicitados.

Pode se tornar um MEI aquele com faturamento anual máximo de até R\$ 60 mil (ou R\$ 5 mil mensais) e sem participação em outra empresa como sócio ou titular.⁵ O programa enquadra o MEI no tratamento tributário simplificado, também conhecido como Simples Nacional, e prevê a isenção de alguns tributos federais e o pagamento de um valor fixo mensal, substituindo a contribuição previdenciária e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) ou o Imposto sobre Serviços (ISS). O custo da formalização é o pagamento mensal de valores fixos a título de contribuição previdenciária (11% do piso previdenciário, de julho de 2009 a abril de 2011; 5% deste valor, desde maio de 2011), ISS (devido a governos municipais por prestadores de serviço) e ICMS (devido a governos estaduais e Distrito Federal por empreendedores nas atividades de comércio e indústria).

Os benefícios previdenciários concedidos ao MEI assumem o valor de 1 SM. Caso o empreendedor queira que o período contribuído como MEI seja computado para efeito de ATC ou CTC, este deverá complementar o período que foi contribuído como MEI com base na alíquota de 11% (valor correspondente a 9% sobre o SM) e/ou pela alíquota de 5% (complemento no valor de 15% sobre o SM então vigente), mantendo-se, assim, a alíquota de 20% para todo o período de contribuição. O MEI também pode ter um único empregado, contratado a baixo custo, que receba o SM ou o piso da categoria ou o piso salarial da profissão específica que este exerce, como um auxílio ao desenvolvimento do seu empreendimento.

5. O trabalhador pode faturar até R\$ 60 mil no ano e ter um empregado que receba o SM ou o piso da categoria. Inicialmente, o faturamento máximo era de R\$ 36 mil anuais, mas, posteriormente, a Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011, aumentou o limite de faturamento para os atuais R\$ 60 mil anuais, e a Lei Complementar nº 155, de 27 de outubro de 2016, estabeleceu um novo incremento no teto anual de faturamento a partir de 2018, quando então o valor chegaria a R\$ 81 mil.

Cabe ressaltar que a legislação relativa ao MEI havia originalmente instituído dispositivos com a clara motivação de impedir (ou, ao menos, minimizar) a utilização desta figura como instrumento de precarização das relações de trabalho. Neste sentido, a Lei Complementar nº 139/2011 determinava (como segue determinando) a inaplicabilidade dos dispositivos anteriores quando identificados entre as partes (o eventual contratante dos serviços e o MEI contratado) os elementos típicos da relação de emprego, ficando o contratante (pessoa jurídica) sujeito a todas as obrigações dela decorrentes, inclusive trabalhistas, tributárias e previdenciárias. Em outras palavras, buscou-se evitar que as pessoas jurídicas lancem mão do MEI como estratégia de redução de gastos com pessoal, privando o trabalhador dos benefícios do reconhecimento de um vínculo empregatício tradicional (empregador-empregado).⁶

Ademais, inicialmente, a pessoa jurídica contratante de serviços executados por intermédio do MEI deveria manter, em relação a esta contratação, a obrigatoriedade de recolhimento da contribuição patronal típica, bem como do cumprimento das obrigações acessórias relativas à contratação de CI (como a retenção da contribuição de 11%, devida pelo próprio CI). Ocorre que estes aspectos da legislação sofreram alterações importantes desde então. Após idas e vindas no texto legal, a retenção de 11% do valor dos contratos por serviços prestados a pessoas jurídicas tornou-se inexigível para a ampla maioria dos segurados vinculados ao MEI.

Além disso, o mais grave e potencialmente indutor de práticas precarizadoras: os contratantes de serviços prestados por MEIs estão atualmente desobrigados de pagar a cota patronal de 20%, obrigatória na contratação de outras subcategorias de CI. Em termos práticos, o texto legal atual retira amarras jurídicas que poderiam prevenir (ou minimizar) uma prática ilegal, indesejável e de difícil identificação por parte dos órgãos fiscalizadores do poder público.⁷

6. Faz-se referência aqui ao caso em que o empregador substitui empregados assalariados (com contratos de trabalho formais) por prestadores de serviços, especialmente (mas não unicamente) se estes forem, voluntariamente ou não, vinculados à figura do MEI.

7. Atualmente, o pagamento da cota patronal pela pessoa jurídica contratante bem como a retenção de 11% relativa à contribuição do próprio MEI seguem obrigatórios apenas para certas atividades no setor de Serviços (hidráulica, eletricidade, pintura, alvenaria, carpintaria e manutenção ou reparo de veículos).

QUADRO 1

Brasil: principais políticas de inclusão previdenciária para trabalhadores autônomos – RGPS

Política de inclusão/ medida legal	Ano	Tipo de estabelecimento/categoria de contribuinte	Categoria de segurado	Descrição	Amparo legal
Retenção de 11% (CIs – pessoas físicas que prestam serviços a pessoas jurídicas)	2003	Pessoas jurídicas contratantes de cooperados e trabalhadores por conta própria	Cooperados e trabalhadores por conta própria que prestam serviços a pessoas jurídicas	Retenção e repasse da contribuição previdenciária do CI equiparado a empregado (11%) e recolhimento da cota patronal (20%) sobre o valor pago pelo serviço.	Lei nº 10.666/2003
PSPS (CIs que prestam serviços a pessoas físicas)	2006	Trabalhadores por conta própria (autônomos, inclusive aqueles que prestam serviços a pessoas físicas)	Trabalhadores por conta própria	Redução (de 20% para 11%) da alíquota de CIs recolhendo sobre o valor do piso previdenciário. O plano inclui todos os benefícios e serviços do RGPS, menos a ATC e a CTC.	Lei Complementar nº 123/2006
MEI	2008	Empreendedor com faturamento de até R\$ 36 mil anuais, até um empregado e um estabelecimento	Empreendedores (na Pnad, passíveis de se autodeclararem trabalhadores por conta própria ou empregadores)	Alíquota de 5% (no início da vigência, de 11%) assumida pelo CI, incidente sobre o piso previdenciário; 3% de contribuição patronal paga pelo MEI que possua um empregado, quando for o caso. O plano inclui todos os benefícios e serviços do RGPS, menos a ATC e a CTC.	Lei nº 12.470/2011 (inicialmente, normatizada pela Lei Complementar nº 128/2008)

Fonte: Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPS)/MPS.

Pode-se argumentar que esta configuração atual enfraquece o poder disciplinador da Lei nº 10.666/2003; atribui peso excessivo a problemas práticos de solução relativamente simples por parte do EI (no caso da retenção da contribuição devida pelo trabalhador, em que bastaria apresentar oportunamente os comprovantes de recolhimento relativos ao período de referência do contrato firmado); gera incentivos (não necessariamente justificáveis) para que as pessoas jurídicas priorizem a contratação de EI, em detrimento de outros CIs (trabalhadores tão ou mais vulneráveis, prejudicados pelo que termina sendo uma alteração no preço relativo do serviço prestado); e cria condições que favorecem a substituição de relações empregatícias formais por relações de prestação de serviços (movimento que, neste contexto específico, tende a significar precarização das relações de trabalho).

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

ATC⁸ do pacote de benefícios e serviços normalmente oferecido pelo RGPS. Ou seja, supostamente, as duas medidas mais recentes destinam-se a públicos-alvo distintos, mas com vários elementos em comum – qual seja, o contingente de trabalhadores autônomos, desprotegidos e com baixos rendimentos –, motivo pelo qual ambas as intervenções propõem alíquotas contributivas e salário de contribuição reduzidos.

Em relação ao pacote tradicional destinado a esta categoria de segurados (CIs, tradicionalmente sujeitos a uma alíquota contributiva de 20% sobre o rendimento declarado), por exemplo, as restrições impostas, isto é, a exclusão da ATC e da CTC e a fixação dos benefícios ao valor do piso previdenciário (contrariamente ao que ocorre nos casos gerais do RGPS, onde os valores pagos e recebidos podem variar no espectro que vai do piso ao teto previdenciário), deveriam promover a autosseleção de segurados, processo que (idealmente) garantiria (indiretamente) a focalização almejada.

Na prática, contudo, pode-se argumentar que o pacote de serviços e benefícios ofertados em contrapartida é apenas ligeiramente mais restrito que o plano padrão (quadro 2).

Isso porque as restrições estabelecidas configuram limitações que para este grupo podem ser muito pouco relevantes, já que as vantagens e direitos excluídos tendem mais comumente a beneficiar trabalhadores com trajetórias laborais mais sólidas (notadamente, os empregados com vínculos de trabalho formais) e distantes da realidade média do CI – e mais ainda da realidade enfrentada pelo estrato médio-inferior desta categoria, subgrupo que concentra os potenciais beneficiários das intervenções.

8. A ATC consiste em uma aposentadoria previdenciária cujo requisito de concessão é a comprovação de uma carência mínima (tempo mínimo de contribuição, diferenciado por sexo e por condições especiais, como a atividade laboral exposta a agentes nocivos e/ou a comprovação de necessidades especiais) exigida pela Lei nº 8213/1991. Não há exigência de idade mínima, mas (para o caso geral de ATC) aplica-se ao valor calculado para o benefício o chamado fator previdenciário, índice que pode aumentar ou reduzir o valor final da prestação mensal, conforme a combinação da idade e do tempo de contribuição de cada segurado. A ATC tende a ser mais onerosa que qualquer outra modalidade de aposentadoria, razão pela qual foi excluída do pacote de benefícios e serviços ofertados no âmbito dos planos de baixo custo.

QUADRO 2

Brasil: contribuições previdenciárias sobre o rendimento do trabalho: segurados, alíquotas de contribuição e base de incidência

Empregado, empregado doméstico e trabalhador avulso			
Salário de contribuição (faixas atualizadas anualmente)	Alíquota do empregado (%)	Alíquota do empregador	Benefícios sem cobertura
Primeira faixa (mínimo: piso previdenciário)	8	20%: ¹ empresas em geral – empregados, avulsos e CIs prestadores de serviços à pessoa jurídica; ² 22,5%: ¹ instituições financeiras – empregados, avulsos e CIs prestadores de serviços à pessoa jurídica; 15%: ³ cooperados; 12% (até set./2015) e 8,8% (após set./2015): ⁴ empregador doméstico	-
Segunda faixa	9		
Terceira faixa (limite: teto previdenciário)	11		
CI e facultativo			
Salário de contribuição	Base de incidência	Alíquota total (%)	Benefícios sem cobertura
MEI ⁵	Piso previdenciário = SM	5	Auxílio-acidente; ATC; CTC; salário-família
Facultativo baixa renda ⁵	Piso previdenciário = SM	5	
PSPS ⁵	Piso previdenciário = SM	11	
Contribuinte facultativo – plano normal	Valor declarado entre o piso e o teto previdenciário	20	Auxílio-acidente; salário-família
CI – plano normal			
Outros contribuintes			
Categoria	Base de incidência	Alíquota total	Benefícios sem cobertura
Produtor rural pessoa física e segurado especial	Receita bruta proveniente da comercialização da produção rural	2,1% (incluído 0,1% para cobertura dos riscos ambientais do trabalho)	Salário-família e auxílio-acidente (para não empregados ou avulsos); para as demais espécies de benefícios, exceções dependem da categoria do trabalhador
Agroindústria ⁶	Receita bruta proveniente da comercialização da produção	2,6% (incluído 0,1% para cobertura dos riscos ambientais do trabalho)	
Produtor rural pessoa jurídica	Receita bruta proveniente da comercialização da produção rural	2,6% (incluído 0,1% para cobertura dos riscos ambientais do trabalho)	
Associação desportiva (equipe de futebol profissional)	Mista (receitas brutas; remunerações de CI; e valor das notas fiscais, ou faturas de prestação de serviços, relativo a serviços que lhe são prestados por cooperados por intermédio de cooperativas de trabalho)	5% da receita bruta de espetáculos desportivos, patrocínios e publicidade; 20% das remunerações de CI; e 15% do valor bruto da nota fiscal de serviços prestados por cooperados	

Fonte: Brasil (2016).
Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Alíquota patronal incidente sobre a remuneração. Adicionalmente a esta alíquota básica, 1%, 2% ou 3% incidem sobre o total das remunerações pagas aos segurados empregados e trabalhadores avulsos, para o financiamento dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho (enquadramento associado à atividade preponderante no estabelecimento). Estas alíquotas adicionais poderão ser reduzidas em até 50% ou aumentadas em até 100% em razão do desempenho da empresa em relação à respectiva atividade econômica, aferido pelo fator acidentário de prevenção (FAP). As alíquotas de 1%, 2% ou 3% são acrescidas de 12%, 9% e 6%, se a atividade exercida pelo segurado ensejar a concessão de aposentadoria especial após, respectivamente, 15, 20 ou 25 anos de contribuição. Tal acréscimo incide exclusivamente sobre a remuneração do segurado sob exposição a agentes nocivos prejudiciais à sua saúde e a sua integridade física. No caso de cooperativa de trabalho, as percentagens são de 9%, 7% ou 5%, a cargo da empresa tomadora de serviços.

² A desoneração da folha de salários, iniciada em 2011 e destinada a parte das empresas não beneficiadas pelo Simples Nacional, foi desenhada para ser neutra do ponto de vista previdenciário, dado que os valores renunciados devem ser obrigatoriamente cobertos pelo Tesouro Nacional, não afetando a receita do RGPS.

³ Alíquota incidente sobre o valor bruto da nota fiscal, da fatura ou do recibo de prestação de serviços, relativamente aos serviços que lhes são prestados por cooperados por intermédio de cooperativas de trabalho.

⁴ O empregador doméstico paga mensalmente 8% sobre o salário a título de contribuição previdenciária patronal, acrescidos de 0,8% correspondente ao Seguro de Acidente do Trabalho (SAT); 8% de recolhimento para o FGTS; 3,2% destinados ao pagamento de FGTS da indenização compensatória da perda do emprego, sem justa causa; e imposto de renda retido na fonte, se incidente. Ou seja, a alíquota previdenciária caiu de 12% para 8,8%, mas a contribuição patronal total subiu, de 12% para 20%.

⁵ Alíquota reduzida para pacote customizado de benefícios e serviços (exclusive ATC e CTC).

⁶ Exceto cooperativas e agroindústrias de piscicultura, carcinicultura, suinocultura e avicultura. Caso o produtor rural pessoa jurídica ou a agroindústria preste serviços a terceiros, as contribuições previdenciárias continuam sendo devidas na forma do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 (basicamente, contribuições sobre os salários ou remunerações de referência).

Esse argumento é reforçado, por exemplo, pela constatação de que a distribuição de contribuintes por faixas de valor do salário de contribuição concentra-se no valor do piso previdenciário – qualquer que seja a categoria de segurado considerada, mas principalmente entre os segurados não empregados (outros segurados, como CI, facultativos e segurados especiais). Aproximadamente 60% dos contribuintes não empregados (porcentagem estimada para 2014 em relação aos outros contribuintes, ou seja, excluídos os segurados empregados) já recolhem contribuições previdenciárias exatamente sobre o valor do SM (referência constitucional para o piso) e, entre estes segurados, poucos tendem a ser aqueles que logram acumular os requisitos para a ATC. Isso significa que a autosseleção como estratégia de focalização pode não ter sido uma boa abordagem.

Em resumo, exceção feita à retenção da contribuição de CIs prestadores de serviços às pessoas jurídicas (medida que pode afetar trabalhadores por conta própria com perfis socioeconômicos mais díspares entre si), as demais ações foram desenhadas para públicos relativamente semelhantes (que, em algum ponto, podem ser coincidentes) e, ademais, foram implantadas quase que concomitantemente, o que enseja um cuidado maior no seu acompanhamento e análise.

3 COBERTURA PREVIDENCIÁRIA DA POPULAÇÃO OCUPADA

3.1 Evolução recente da cobertura previdenciária brasileira

De acordo com a Pnad (em sua versão completa, incluindo todas as áreas rurais da região Norte), em 2014 existiam no país 90 milhões de ocupados com idade entre 16 e 59 anos. Esse contingente, quando contraposto ao subgrupo de 58,31 milhões que se declaravam contribuintes da previdência social, resulta em uma taxa de cobertura de 64,4% de ocupados contribuintes por população economicamente ativa (PEA) ocupada. Este indicador que, a rigor, mede o grau de formalidade previdenciária entre os trabalhadores ocupados brasileiros supera o indicador de formalidade trabalhista (51,7%), tomado como a proporção de ocupados com vínculo formal de emprego (nas posições de empregados ou trabalhadores domésticos com contrato de trabalho registrado).

Não obstante a relevância destes indicadores tradicionais e internacionalmente utilizados de mensuração da cobertura previdenciária, o Brasil adota oficialmente

um indicador mais amplo, que se vale de um conjunto de critérios capazes de produzir um retrato mais acurado da proteção entre os trabalhadores ocupados, inclusive incorporando as particularidades da previdência social rural brasileira (Schwarzer, Paiva e Santana, 2004). Para além dos contribuintes (segurados ativos do RGPS e segurados ativos de regimes específicos para militares e servidores públicos), a população ocupada protegida ainda incorpora outros grupos: *i*) os chamados segurados especiais, que são trabalhadores rurais que exercem suas atividades individualmente ou em regime de economia familiar, contando com proteção da previdência social mesmo não declarando contribuição para a previdência, já que sua contribuição se dá sobre a eventual comercialização da produção rural; e *ii*) os não contribuintes que recebem algum benefício continuado (previdenciário ou assistencial).

Assim, resumidamente, os protegidos são aqueles que contribuem para algum regime previdenciário público ou são segurados especiais ou, embora não contribuam e não sejam caracterizados como segurados especiais, já são beneficiários da previdência ou da assistência social. Sob essa ótica, a proteção da população ocupada chegaria a 72,5% em 2014 (série harmonizada), uma proporção bem mais elevada que a observada pelos demais indicadores e bastante influenciada pela figura do segurado especial, uma categoria de segurado rural que participa do RGPS em condições diferenciadas.⁹

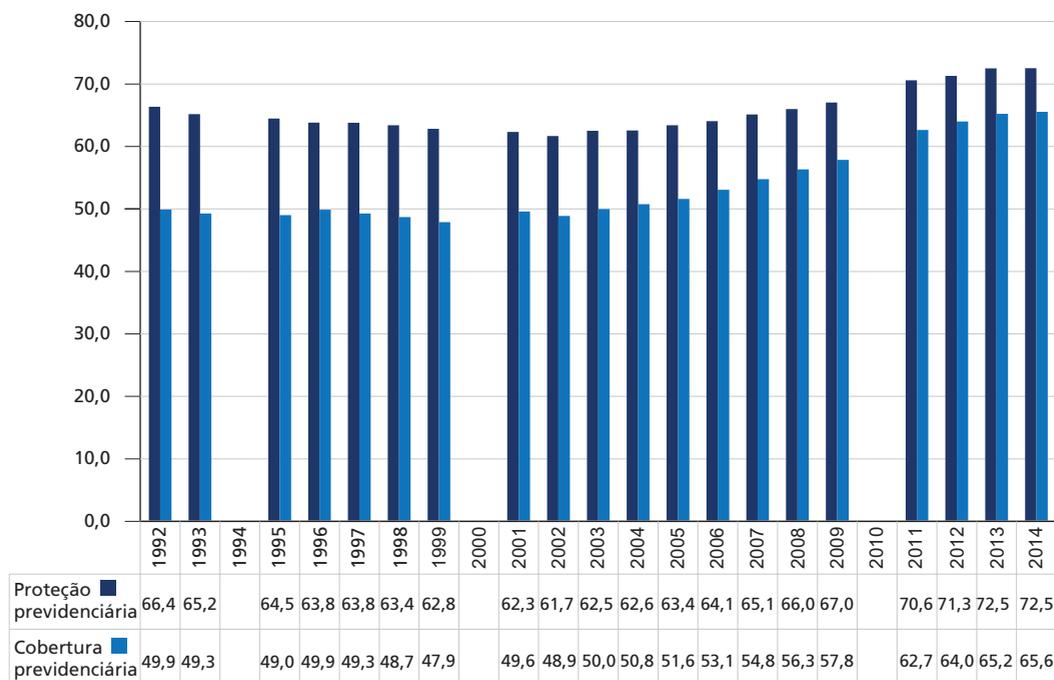
Para qualquer dos indicadores considerados, após um longo período de quedas consecutivas, passou-se a observar uma tendência de reversão desta disposição negativa, ainda que os indicadores agregados tenham sempre ocultado diferenças marcantes com respeito a diversos elementos – por exemplo, no tocante ao gênero, raça/cor e à posição na ocupação dos trabalhadores. Em termos agregados, a proporção de contribuintes avançou de maneira consistente no período 2003-2014: partindo-se de 2002, ano em que se observou o pior resultado da série, a cobertura previdenciária aumentou

9. Os segurados especiais da previdência social são contemplados com um regime previdenciário bastante diferenciado, em que, na prática, há garantia de cobertura independentemente de cotização, desde que a atividade em regime de economia familiar seja devidamente comprovada. Por este motivo, os benefícios concedidos sob estas regras são muito comumente classificados como não contributivos ou até mesmo assistenciais. O termo semicontributivo tende a ser mais adequado porque, apesar de serem muito frequentes as concessões de benefícios (de risco e planejados) sem o cumprimento de carência em seu conceito mais clássico (qual seja, o recolhimento prévio de valores ao sistema), há previsão legal para que tais contribuições sejam vertidas, e elas, em algum grau, ocorrem. Mais precisamente, o segurado especial não está isento de contribuição, já que é obrigado a contribuir com 2,1% sobre a comercialização da produção. Ocorre, contudo, que, em regra, a contribuição deste segurado é sub-rogada ao adquirente da produção e, não raro, não há excedente a ser comercializado.

em 16,7 pontos percentuais, chegando a 65,6% em 2014 – melhor resultado da série harmonizada –, e a proteção previdenciária passou de 61,7% (2002) a 72,5% (2014).

GRÁFICO 1
Taxas de proteção e de contribuição previdenciária da população ocupada de 16 a 59
anos de idade (1992-2014)¹

(Em %)



Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Série harmonizada.

Obs.: 1. Em 1994, 2000 e 2010 a Pnad não foi a campo.

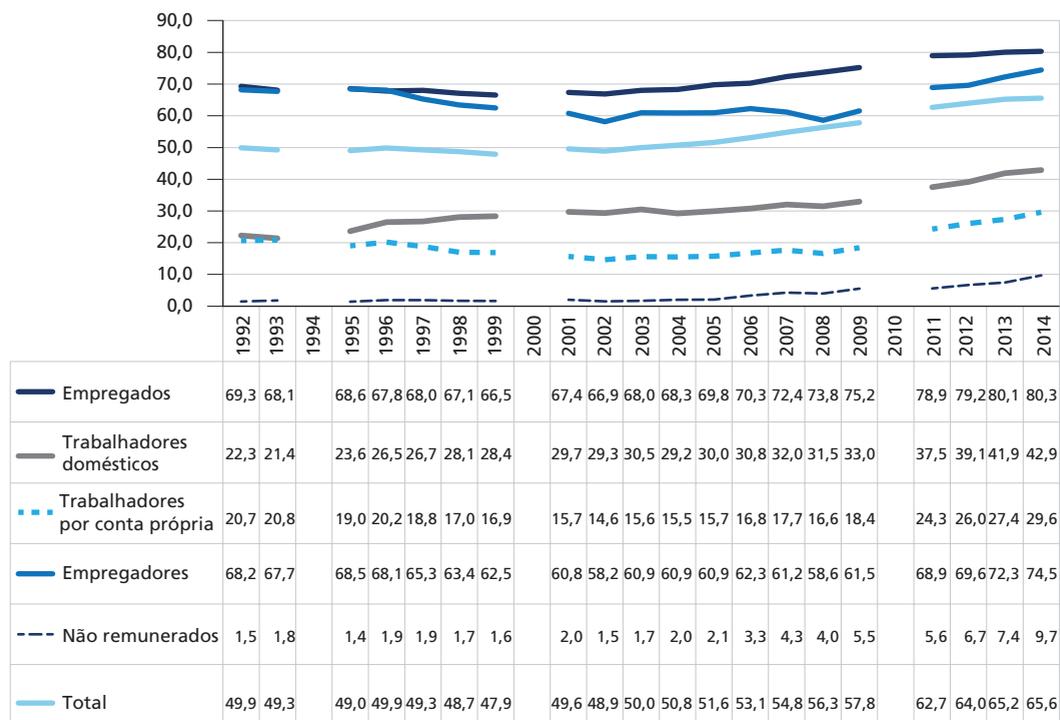
2. Excluídas áreas rurais da região Norte (salvo Tocantins).

Assim, tomando-se como indicador a proporção de trabalhadores que contribuem para a previdência, os dados confirmam que, após anos de involução no início da série histórica harmonizada (principalmente entre 1992 e 1999), houve uma recuperação generalizada do indicador global de cobertura previdenciária. Esse fenômeno está fortemente associado à formalização das relações de trabalho (notadamente entre os empregados em atividade no setor privado da economia) e à expansão da taxa de cobertura em todas as categorias consideradas de trabalhadores ditos independentes ou informais. A abertura do indicador de taxa de cobertura segundo posições na ocupação reforça estas percepções.

GRÁFICO 2

Taxa de contribuição previdenciária da população ocupada no setor privado segundo posição na ocupação, de 16 a 59 anos de idade (1992-2014)¹

(Em %)



Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Série harmonizada.

Obs.: 1. Em 1994, 2000 e 2010 a Pnad não foi a campo.

2. O total considera todos os ocupados (inclusive militares e estatutários).

Entre os trabalhadores domésticos, a taxa de cobertura previdenciária aumentou na primeira parte da série (1995-1999), manteve-se praticamente estável no quinquênio seguinte (2001-2005) e, desde 2006, parece experimentar uma nova expansão de seus valores.¹⁰ Ocorre que, desde 2007, há um movimento – discreto, mas

10. Esses últimos resultados – em particular os indicadores dos últimos quatro anos – parecem não encontrar respaldo nos registros administrativos do RGPS. A quantidade de contribuintes nessa categoria não mostra sinais de expansão significativa. Por qualquer conceito de apuração deste indicador (que classifica como contribuinte aquele que efetuou ao menos uma contribuição no ano ou que estima a quantidade média de contribuintes no ano), os dados do MPS apontam uma relativa estabilidade. Vale um estudo específico para a análise desta discrepância, mas um fator explicativo inicial é a redução na quantidade absoluta de trabalhadores classificados como empregados domésticos no Pnad/IBGE. Ou seja, a evolução positiva no indicador pode estar mais associada a uma redução no denominador do que a uma expansão no numerador. Para maiores detalhes sobre os dados citados, ver as tabelas A.1 e A.2 do apêndice.

relativamente consistente, intensificado entre 2011-2014 – de queda no volume de trabalhadores domésticos, movimento que se concentrou especialmente no segmento de domésticos descobertos, sem vínculo empregatício formalizado e sem declaração de contribuição autônoma para a previdência social. A exceção momentânea nessa tendência foi o ano de 2009, pós-eclosão da crise financeira internacional de 2008, quando possivelmente o trabalho doméstico voltou a representar para uma parcela da PEA o acesso mais viável à ocupação. No período, houve aumento no volume de contribuintes, mas esse movimento foi superado pela redução na quantidade de não contribuintes, indicando não se tratar apenas de migração entre os grupos.

Como a Pnad oferece pouca informação sobre a trajetória laboral dos trabalhadores, torna-se difícil precisar alguma tendência mais específica neste sentido. A redução na quantidade de trabalhadores domésticos pode resultar de vários fatores, não mutuamente excludentes, entre os quais pode-se destacar que: os domésticos mais precariamente inseridos no mercado de trabalho podem ter reduzido sua participação, por exemplo, em razão de desalento (motivo menos provável, dado o momento favorável no mundo do trabalho) e/ou por influência (positiva) de políticas públicas de suporte a cidadãos em situação de vulnerabilidade socioeconômica (como o programa Bolsa Família); muitos podem ter se transferido para outros setores de atividade, dado o contexto de forte geração de postos de trabalho observado no período; e, também, alguma parcela pode ter (voluntariamente ou por pressão patronal) migrado dessa categoria para outras menos estruturadas e menos onerosas para o empregador (por exemplo, via inscrição nos planos previdenciários para autônomos).

Situação semelhante é observada entre os trabalhadores não remunerados, entre os quais, nos anos mais recentes, a proporção de contribuintes aumentou significativamente (em pontos percentuais, mas, principalmente, em termos relativos, como variação percentual na taxa de cobertura). Este grupo não contribui significativamente para explicar o resultado agregado, dado que, como proporção, possui muito pouco peso no denominador (ocupados) e peso ainda menor no numerador (contribuintes) do indicador de cobertura previdenciária. Ademais, como para os domésticos, a melhoria do indicador desse grupo está mais relacionada a uma queda no valor estimado para o denominador do cálculo do que a um incremento expressivo no numerador – ainda que este último movimento tenha de fato ocorrido, como ocorreu, sua variação não explica grande parte da mudança na porcentagem de não remunerados contribuindo para a previdência social.

O grupo dos trabalhadores por conta própria, desde 2003, esboça uma recuperação de sua taxa de cobertura, fenômeno claramente intensificado nos anos mais recentes. Situação análoga, salvo por algumas erráticas na série histórica, foi observada entre os empregadores. Estes dois últimos segmentos, conjuntamente, configuram o universo de potenciais beneficiários das medidas de formalização previdenciária implantadas na década 2003-2013. Teoricamente, tanto para o MEI quanto para o PSPS, a fixação dos salários de contribuição e benefício em 1 SM tenderia a restringir a participação dos trabalhadores com rendimento inferior ou muito superior. Entre os primeiros, essa participação tenderia a ser, de todo modo, pequena, dada sua baixa capacidade contributiva.

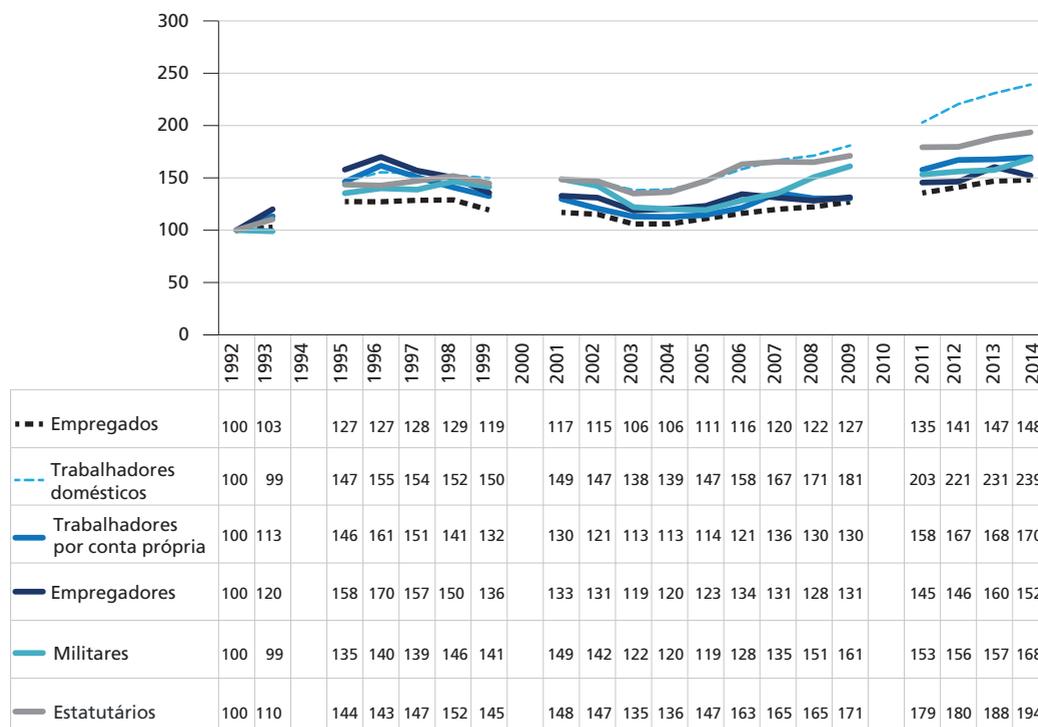
A atratividade maior seria para aqueles com rendimento igual ou próximo a 1 SM, decrescendo a partir daí – uma vez que, com o aumento dos rendimentos, cresceria a desproporcionalidade entre os vencimentos na vida ativa e aqueles que viriam a receber, quando inativos –, ou seja, menor seria a taxa de reposição. Supostamente, os segurados autônomos com rendimentos mais elevados teriam maiores incentivos para contribuir pelos planos tradicionais, em que a cotização assumiria valor mais expressivo com a contrapartida de benefícios mais altos.

Em suma, para além do incremento na formalidade trabalhista, houve um movimento de redução da informalidade previdenciária entre os não absorvidos pelo mercado de trabalho formal, ainda que esse movimento se mostre mais sutil em determinadas posições na ocupação. Pode-se dizer que na primeira metade da série 1992-2014 houve uma ligeira retração na taxa de contribuição previdenciária total, determinada por uma diminuição na proporção de contribuintes entre empregados, conta própria e empregadores. Na segunda metade dessa série, iniciada em 2003, a expansão da formalização trabalhista entre os empregados e da formalização previdenciária entre os autônomos explica a recuperação do indicador global de cobertura.

Para além dos efeitos diretos sobre o segmento do mercado de trabalho vinculado aos setores mais estruturados da economia, a melhoria do cenário econômico e a resposta positiva do mercado de trabalho formal também favoreceram esta redução da informalidade previdenciária por meio da elevação do rendimento real médio no país. De fato, há que se considerar os efeitos multiplicadores do crescimento econômico sobre a economia como um todo (dadas as conhecidas interações entre os setores formal

e informal da economia), fenômeno que também pode ter contribuído para a melhoria da capacidade contributiva de empregados informais e trabalhadores autônomos.

GRÁFICO 3
Evolução relativa do rendimento real médio dos ocupados em todos os trabalhos com idade entre 16 e 59 anos, segundo posições na ocupação (1992-2014)
(Em %)



Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Base 100 = 1992.

2. Em 1994, 2000 e 2010 a Pnad não foi a campo.

3. Excluídas áreas rurais da região Norte (salvo Tocantins).

4. Preços de setembro de 2014.

O rendimento do trabalho foi pressionado para cima, para o que tende a ter contribuído a política de valorização do SM,¹¹ que garantiu aumentos reais contínuos ao piso salarial nacional (bem como ao piso previdenciário, ao qual se vincula por força

11. A política de valorização do SM, iniciada em 2003, formalizada legalmente desde 2007 e, em princípio, assegurada até 2019 (Lei nº 13.152, de 29 de julho de 2015), leva em consideração a inflação oficial (calculada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC/IBGE) medida para o ano anterior ($t - 1$) e a variação do produto interno bruto (PIB) de dois anos anteriores ($t - 2$) para a concessão do reajuste do piso salarial nacional.

constitucional) desde 2003. Muito embora os trabalhadores por conta própria tenham se mantido abaixo da média nacional em valores absolutos, o ritmo de expansão de seus rendimentos médios, assim como o dos empregadores, superou o da média agregada. Se essa dinâmica se manteve mesmo após as turbulências causadas pela crise financeira internacional de 2008-2009, resta avaliar se ela se manterá diante dos efeitos da crise econômica e fiscal que atualmente atinge o país, especialmente quando se nota, para os trabalhadores por conta própria, um arrefecimento dessa tendência já nos últimos três anos da Pnad e uma queda real do rendimento médio de empregadores em 2014.

Houve uma expansão generalizada na cobertura, isso parece certo, mas há indícios de que esse movimento se deu de maneira distinta, em intensidade, entre os diversos grupos de trabalhadores que compõem o universo da população ocupada. Ademais, as próprias medidas de inclusão previdenciária, apesar de focalizadas nos autônomos, podem ter afetado outros grupos, que em outras circunstâncias poderiam ser tomados como grupos de comparação na determinação de relações causa-efeito. Ou seja, há que se considerar um possível efeito das diversas medidas fomentadoras do processo de inclusão previdenciária implantadas no período, mas tais efeitos são de difícil isolamento e mensuração, já que vários vetores de mudança podem ter atuado nesse contexto. O que parece mais claro é que o bom momento experimentado pela economia brasileira na última década foi a grande força motriz por trás dessa melhoria nos indicadores de cobertura e formalidade.

3.2 Evolução recente na cobertura previdenciária entre os trabalhadores autônomos

Segundo a Pnad, em 2014 existiam no Brasil cerca de 21,15 milhões de trabalhadores autônomos com idade entre 16 e 59 anos (23,5% da PEA ocupada com o mesmo recorte etário), sendo que, deste total, 17,94 milhões (84,8%) se declaravam trabalhadores por conta própria e 3,20 milhões (15,2%) se classificavam como empregadores. Nesse grupo, nem todos cumpriam os requisitos para integrar o público-alvo dos novos planos de formalização – especialmente no caso do MEI, que fixa um limite máximo de renda ao ano (a.a.). Sabe-se, contudo, que não apenas estes trabalhadores, mas diversas outras categorias (por exemplo, os empregados informais) podem aderir a estas vias contributivas, dadas as dificuldades óbvias de se verificar os requisitos de elegibilidade.

Tampouco o universo dos autônomos é homogêneo: para além das disparidades entre estes e os demais trabalhadores, há diferenças marcantes entre os integrantes do próprio grupo e de seus subgrupos – os chamados trabalhadores por conta própria (pessoas que trabalhavam explorando o seu próprio empreendimento, sozinhas ou com sócio, sem ter empregado e contando ou não com a ajuda de trabalhador não remunerado) e os empregadores (pessoas que trabalhavam explorando o seu próprio empreendimento, com pelo menos um empregado).

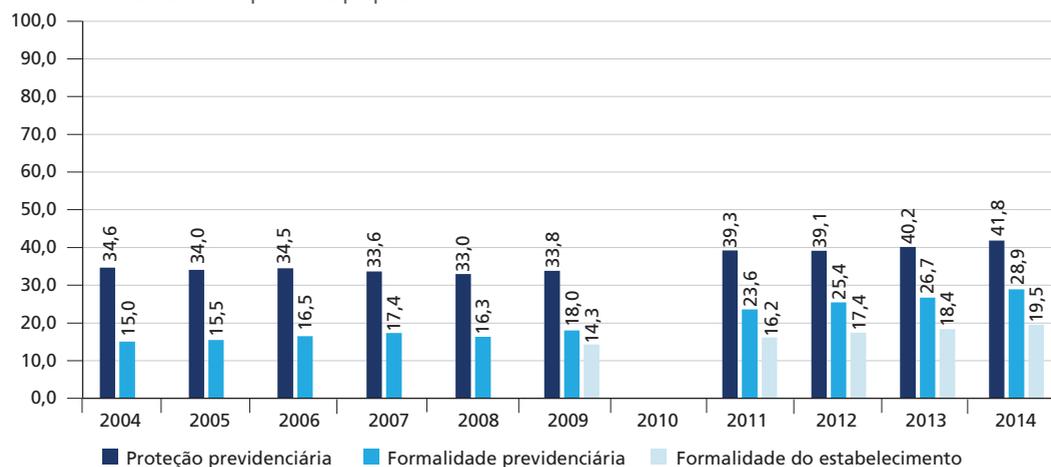
Com respeito aos autônomos em geral (trabalhadores por conta própria e empregadores), para além do indicador de cobertura, convém adicionar outro, que considera a formalidade dos estabelecimentos nos quais se inserem os trabalhadores (autônomos ocupados em estabelecimentos formais sobre o total de ocupados) – dimensão destacada no MEI, que conjuga a cobertura previdenciária e a formalidade do empreendimento. Os trabalhadores por conta própria tendem a possuir menor nível de cobertura e de formalidade em seus locais de trabalho (gráfico 4), estando sub-representados no contingente de ocupados alcançados pelos mecanismos tradicionais de suporte trabalhista e previdenciário, como, por exemplo, o seguro-desemprego e a própria previdência social. Em ambos os grupos que compõem esse universo, todavia, houve tendência de melhora no conjunto de indicadores de formalidade considerados.

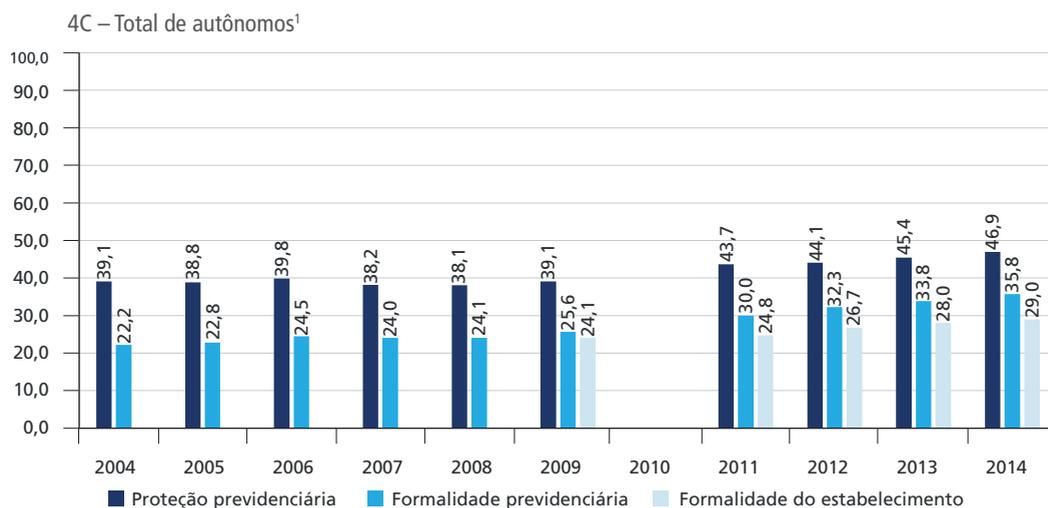
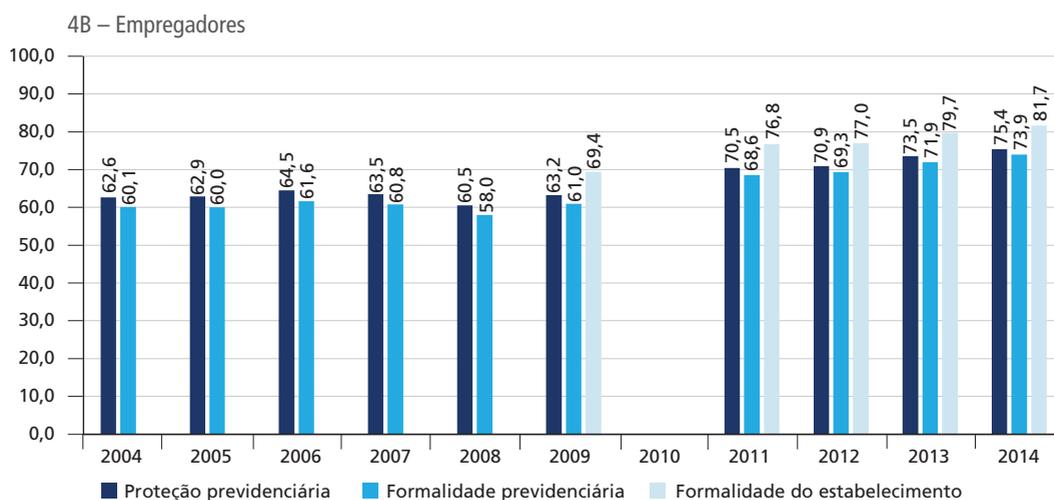
GRÁFICO 4

Brasil: formalidade do estabelecimento, cobertura e proteção previdenciária de autônomos entre 16 e 59 anos de idade, por tipo de autônomo (2004-2014)

(Em %)

4A – Trabalhadores por conta própria





Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Soma de trabalhadores por conta própria e empregadores.

Obs.: 1. Em 2010 a Pnad não foi a campo.

2. Série completa, incluindo todas as áreas rurais da região Norte.

3. A variável v90531 do Dicionário de Variáveis da Pnad (2011-2014), referente ao arquivo de pessoas da Pesquisa Básica, informa se o empreendimento em que está ocupado o trabalhador do setor privado possui registro no CNPJ. As respostas possíveis, fornecidas pelo trabalhador ou pelo membro entrevistado do domicílio, são: sim (1); não (2); e não sabe (3).

As medidas de inclusão consideradas aqui parecem ter se orientado muito pelas vulnerabilidades social e econômica (normalmente relacionadas) que tendem a limitar a adesão de autônomos, especialmente porque neste grupo estão sobrerrepresentados os indivíduos de baixa escolaridade, baixos rendimentos e baixa renda familiar *per capita* (RFPC). Parece, então, compreensível que as medidas legais adotadas (exceto a

retenção obrigatória) tenham incorporado a seus desenhos um forte viés redistributivo, onde as alíquotas contributivas são bastante inferiores às alíquotas gerais com as quais se deparam os demais segurados (e que, em tese, seriam as necessárias para o adequado financiamento de seus benefícios).

Ademais, em que pese esse ponto em comum, essas medidas precisaram focalizar públicos ligeiramente distintos: a retenção obrigatória afeta quase todos os autônomos que prestam serviços a empresas (exceto os MEIs, que foram eventualmente dispensados de tal procedimento por serem pessoas jurídicas, não físicas), com escopo para impactar ocupados com variados perfis socioeconômicos; o PSPS e o MEI focalizam autônomos de baixos rendimentos que, respectivamente, atuam individualmente em atividades de menor porte (normalmente sem potencial e/ou pretensão de expansão) ou possuem aspirações empreendedoras.

Em termos gerais, com respeito ao MEI e ao PSPS, esperava-se uma adesão maior dos grupos de menor rendimento e das faixas etárias intermediárias (entre 30 e 50 anos), para os quais ainda faria sentido começar a contribuir ou seguir contribuindo a um custo menor – levando em conta a carência contributiva mínima, de quinze anos, para a aposentadoria por idade.¹² Esta expectativa também se apoiaria na hipótese, não comprovada empiricamente, de que, no Brasil, os trabalhadores com este perfil socioeconômico tenderiam a se preocupar menos com os benefícios de risco, valorizando mais os benefícios programados. Isso decorreria, em tese, de certa miopia, que os levaria a considerar mais comumente um horizonte de curto prazo (por vezes, motivados por acesso imperfeito à informação), mas o perfil mencionado parece apontar mais para os efeitos das limitações socioeconômicas sobre a elevação da taxa de desconto intertemporal. De todo modo, a melhoria no nível de escolaridade da população brasileira, associada à expansão no acesso à informação, tende a mitigar esse comportamento, na medida em que contribui para a disseminação da importância mais ampla da proteção oferecida pela previdência social.

12. A redução das alíquotas de contribuição teve como objetivo principal atrair autônomos não contribuintes com alguma condição contributiva, ainda que sabidamente tal medida pudesse estimular a migração dos então já contribuintes em outras categorias. Além disso, embora seja um plano focado nos autônomos descobertos, e não nos ditos informais ou em outros grupos, na prática tende a ser impossível diferenciá-los.

Mais precisamente, os trabalhadores autônomos e (ainda que indevidamente, já que deveriam ter sua proteção cofinanciada por seus empregadores) os empregados informais (domésticos ou vinculados a pessoas jurídicas, formais ou informais), com alguma capacidade contributiva (apesar do relativamente baixo rendimento, entre 1 e 2 SMs, com maior frequência em torno deste último valor, dada a maior capacidade contributiva e o possível melhor posicionamento daqueles na distribuição de renda familiar *per capita*, também determinante na capacidade de contribuir), idade próxima aos 45 anos (mulheres) e 50 anos (homens), e comportamento avesso ao risco, tenderiam, em tese, a se constituir no grupo com maior potencial de adesão ao PSPS e ao MEI, ainda que para este último outras variáveis relevantes (não disponíveis aqui, como as relacionadas ao comportamento empreendedor) desempenhem importante papel. O intervalo suposto para o rendimento individual do trabalho possivelmente se deve à equiparação entre o SM e o piso previdenciário e ao entendimento de que quanto maior a distância entre o rendimento do segurado e o valor do benefício previdenciário único, menor tenderia a ser a atratividade dos novos planos.

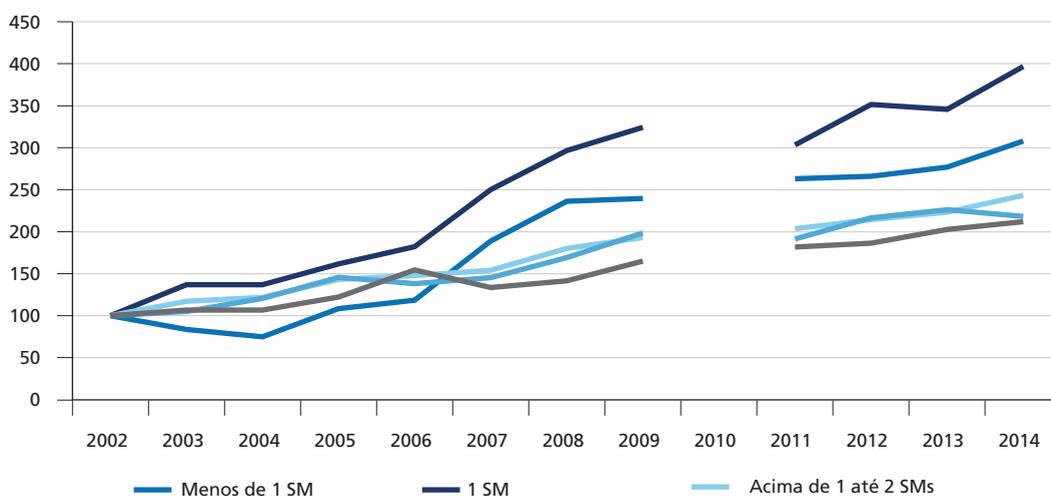
No gráfico 5, pode-se identificar o momento temporal em que a Pnad pôde passar a captar os possíveis efeitos de cada uma das medidas de inclusão consideradas, tendo em vista que a pesquisa é realizada anualmente no mês de setembro: em 2003, a retenção e o repasse ao RGPS da contribuição dos autônomos prestadores de serviços a pessoas jurídicas (início da vigência em abril de 2003); em 2007, o plano simplificado (início da vigência em abril de 2007); e em 2009, o MEI (início da vigência julho de 2009). Reforça-se aqui a visão de que o aumento da cobertura previdenciária se deu para todas as categorias consideradas, bem como para praticamente todas as faixas de rendimento do trabalho, mas também que esta tendência já era observada anteriormente à implantação de qualquer das medidas direcionadas aos autônomos, dificultando a identificação de efeito causal.

O gráfico supracitado, construído tomando-se 2002 como ano-base (em que nenhuma medida havia sido implantada), sugere que, para todas as categorias, as maiores variações na taxa de cobertura se deram principalmente nas faixas de rendimento mais baixas (normalmente associadas a trabalhadores mais vulneráveis e situados nas franjas da informalidade). Em geral, nota-se que, exceções feitas aos empregadores (grupo ainda mais heterogêneo e com comportamento menos padronizado e previsível) e a eventuais variações provocadas por efeitos estatísticos (associadas a questões amostrais,

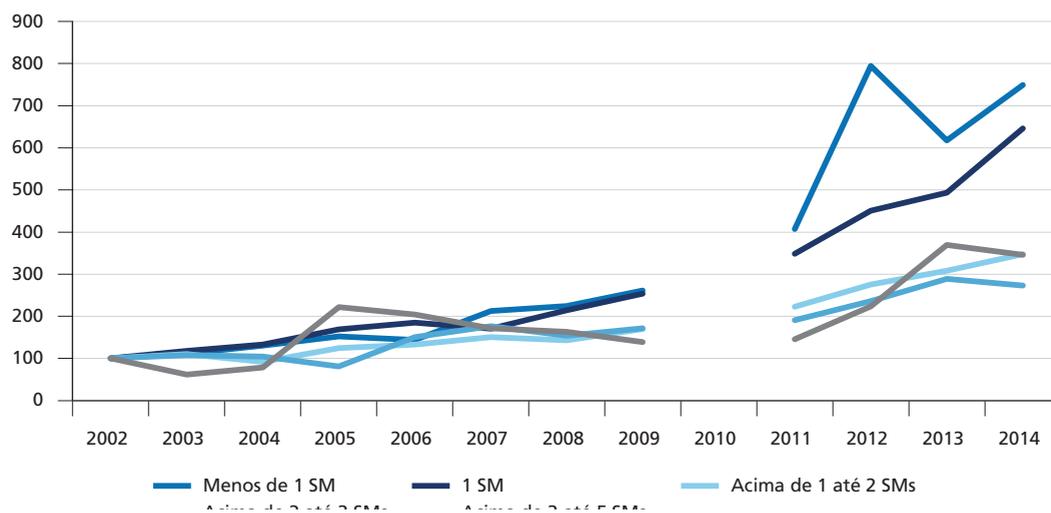
basicamente), no período 2002-2006 o aumento na cobertura se deu paulatinamente, sem alterações muito abruptas de um ano a outro e, principalmente, sem grandes diferenças no ritmo de expansão por faixas de rendimento (ao menos entre os conta própria, alvo da medida de 2003, baseada na retenção obrigatória da contribuição devida pelo CI prestador de serviços a pessoas jurídicas).

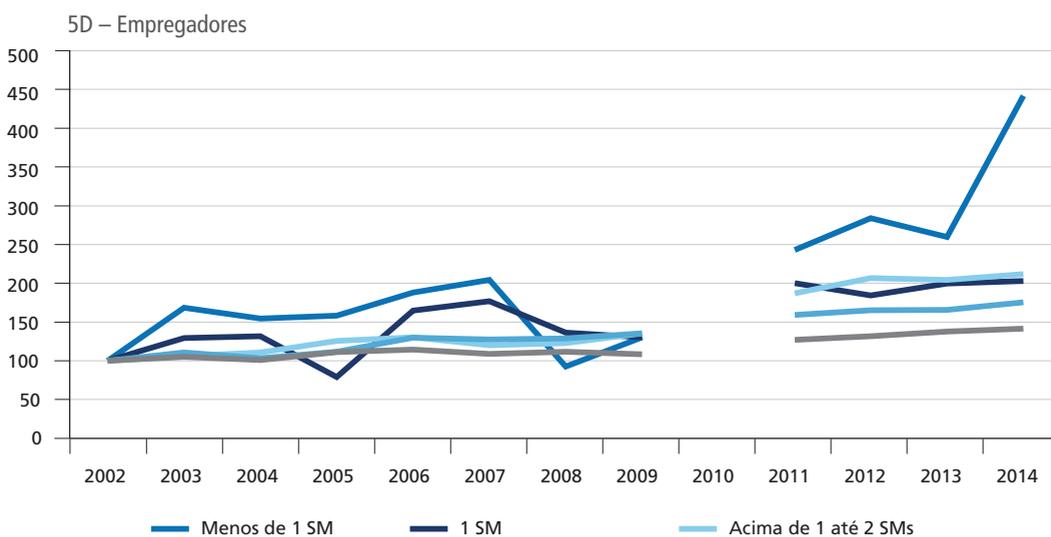
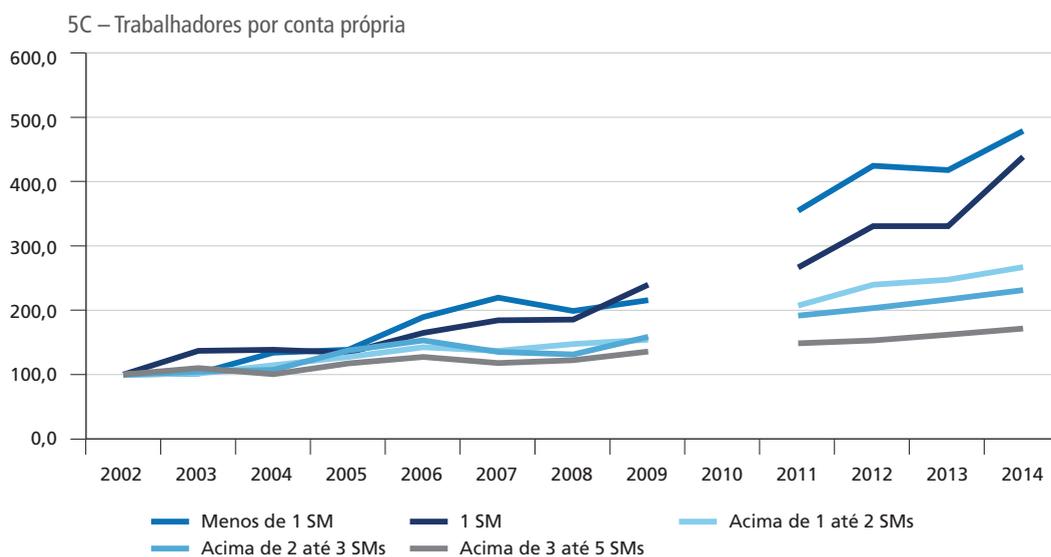
GRÁFICO 5
Evolução da taxa de cobertura dos trabalhadores informais e independentes, com idade entre 16 e 59 anos, segundo posição na ocupação (2002-2014)
(Em %)

5A – Empregados sem carteira



5B – Trabalhadores domésticos sem carteira





Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Base 100 = 2002.

2. Em 2010 a Pnad não foi a campo.

3. As faixas superiores a 5 SMs foram desconsideradas porque, ao menos para as categorias mais vulneráveis, sua evolução é muito errática para que daí se extraia um padrão. Ademais, tais faixas tendem a estar acima do rendimento típico dos potenciais beneficiários das medidas analisadas.

Após 2006, as maiores variações tenderam a ser observadas entre os trabalhadores que recebem até 2 SMs, justamente o valor em torno do qual se esperava maior adesão aos novos planos previdenciários (instituídos em 2007 e 2009). Entre os trabalhadores por conta própria (autônomos em atividades normalmente menos estruturadas) e os empregados sem carteira (informais) o fenômeno foi ainda mais expressivo para

aqueles com rendimento mensal de até 1 SM, valor equivalente ao benefício monetário (definido) previsto nos novos planos (implicando uma possível taxa de reposição de 100%).¹³ Apenas entre os empregadores não houve um descolamento evidente das curvas correspondentes à evolução da taxa de cobertura na faixa de rendimento de 1 SM (gráfico 5D).

4 EVOLUÇÃO HISTÓRICA NO VOLUME DE CIs

Os resultados mencionados anteriormente não podem ser diretamente atribuídos às políticas de inclusão de trabalhadores no RGPS, uma vez que a melhoria na cobertura previdenciária se deu para a ampla maioria dos trabalhadores (não apenas para aqueles ressaltados pelas medidas avaliadas) e diversos fatores sabidamente conspiraram nesta direção. Sem qualquer pretensão de exaurir os possíveis fatores explicativos destes movimentos, pode-se citar alguns elementos que contribuíram para a melhoria recente no grau de cobertura. Um deles é a melhoria do rendimento real do trabalho, particularmente importante para os trabalhadores independentes, para os quais a contribuição, embora obrigatória, acaba sendo uma decisão discricionária e muito atrelada ao peso do rendimento.

A esse elemento deve-se somar a política de valorização do SM (com seus possíveis, ainda que não consensuais, efeitos no mercado informal),¹⁴ que pode ter atuado simultaneamente contra (aumentando o custo real da contribuição previdenciária) e a favor (aumentando a capacidade contributiva dos desprotegidos) da expansão da proporção de contribuintes, favorecendo a convergência dos recolhimentos para o valor do piso contributivo. Esses elementos, relativos à evolução da capacidade contributiva dos trabalhadores, estão associados ao momento favorável vivido pela economia no período e a seus rebatimentos positivos no mercado de trabalho. Houve expansão

13. Entende-se como taxa de reposição a relação entre o valor dos rendimentos do trabalho no período de atividade (e contribuição) e o valor do benefício previdenciário recebido na inatividade.

14. Argumenta-se que, mesmo nos setores menos estruturados do mercado de trabalho brasileiro, os benefícios legais (como o piso salarial) tendem a ser estendidos aos empregados informais, residindo a diferença principal nas obrigações fiscais devidas ao governo (neste caso, evadidas). Este suposto efeito, comumente denominado efeito farol, estaria relacionado ao uso do SM como indexador dos rendimentos do trabalho, inclusive no setor informal. Evidências neste sentido foram produzidas no final da década de 1990 por Foguel (1998), no início dos anos 2000 por Fajnzylber (2001) e Camargo, Neri e Gonzaga (2001), e mais recentemente por Corseuil, Foguel e Hecksher (2015).

no nível de emprego, com conseqüente redução no volume excedente de mão de obra e natural aumento no poder de barganha do trabalhador, resultando em melhorias no rendimento e no acesso a direitos trabalhistas e previdenciários.

Essa formalização expressiva, entretanto, pode ter afetado negativamente as políticas de inclusão de autônomos como CIs, dado que muitos podem ter mais facilmente encontrado o caminho (mais desejável) da proteção no segmento mais estruturado do mercado de trabalho. O ponto é que, no Brasil, a iniciativa empreendedora pode advir não tanto da vontade de empreender e da pouca aversão ao risco, mas da falta de oportunidades no mercado de trabalho formal (relação assalariada com vínculo formal de emprego). Evidência disso é que a ocupação nessas condições (autônomos) tem a propensão de crescer em momentos de crise, quando outras posições mais estruturadas estão menos disponíveis; em momentos de expansão econômica (ciclos ascendentes), esta alternativa tende a ser menos requisitada. Esse fator, somado a um eventual viés no perfil de informais com maior probabilidade de contratação formal, pode resultar em redução da efetividade das políticas de inclusão de autônomos. Isso porque quanto maior a absorção de trabalhadores independentes pelo mercado formal, menor pode ser a probabilidade de cotização dos autônomos remanescentes (supondo que se confirme a lógica de que estes sejam preteridos por serem mais vulneráveis e reunirem características que dificultam a alocação formal e, analogamente, a probabilidade de inclusão pela via contributiva). No entanto, pode-se argumentar também que os mais suscetíveis a migrar para um trabalho assalariado formal seriam aqueles com baixa capacidade empreendedora, aumentando, assim, entre os autônomos a concentração daqueles com perfil empreendedor, fenômeno que atuaria em direção oposta ao descrito anteriormente. É muito difícil (com os dados disponíveis) inferir o que de fato tem prevalecido, mas o comportamento do mercado de trabalho brasileiro em momentos de crise (em termos da evolução das categorias de conta própria e empregadores, usadas como escape para o desemprego) tende a oferecer maior suporte ao primeiro argumento.

Ainda que possivelmente com menor impacto direto, cabe mencionar também o aumento do nível médio de educação e de conscientização da população ocupada acerca da importância da previdência social, bem como o maior acesso à informação concernente a direitos e deveres trabalhistas e previdenciários, por parte de trabalhadores e empregadores. Neste último caso, também cumpre ressaltar a melhoria das ferramentas (inclusive tecnológicas) e estratégias empregadas na fiscalização trabalhista e previdenciária, que tiveram alcance e efetividade incrementados na última década (dificultando cada vez mais a contratação sem registro formal e/ou a evasão de contribuições sociais).

Há, por fim, o aumento da idade média da população (envelhecimento populacional), que aumenta a atratividade do RGPS,¹⁵ em um contexto no qual a proteção previdenciária no Brasil ainda segue bastante atrelada à aposentadoria e à sua modalidade por idade, já que o público-alvo da medida tende a apresentar trajetória laboral errática, caracterizada pela ocupação em postos de trabalho de pouca qualidade (baixos rendimentos e acesso restrito a mecanismo de proteção social e trabalhista). Isso reduz, então, as chances de que seus integrantes venham a se aposentar por tempo de contribuição – via ATC, espécie de aposentadoria que não exige idade mínima, apenas o cumprimento da carência contributiva específica para homens (35 anos de cotização) e mulheres (30 anos).

Em que pesem essas ressalvas, as medidas de inclusão avaliadas neste texto já passaram por algumas análises exploratórias, as quais registraram evidências de que teria havido impacto positivo sobre a inclusão de trabalhadores autônomos. As principais destas análises estiveram focadas em diferentes aspectos da problemática da informalidade no trabalho autônomo: por vezes, enfatizando a expansão no volume de contribuintes e/ou os impactos sobre a decisão de contribuir para a previdência social (ou melhor, sobre a probabilidade de adesão ao RGPS); em outras ocasiões, privilegiando o incentivo para a atividade empreendedora e/ou para a sua formalização.

Pereira (2005), por exemplo, conclui que o contingente de CIs aumentou significativamente logo após a entrada em vigor de duas medidas administrativas: a retenção de 11% relativa a cessão de mão de obra¹⁶ e a retenção de 11% da contribuição pessoal devida pelas pessoas físicas prestadoras de serviços a empresas (Lei nº 10.666/2003). Embora não tenha utilizado ferramentas capazes de isolar o impacto das medidas entre si e dos efeitos de outros fatores (como, por exemplo, a dinâmica econômica vivida pelo país e o comportamento do mercado de trabalho), o autor

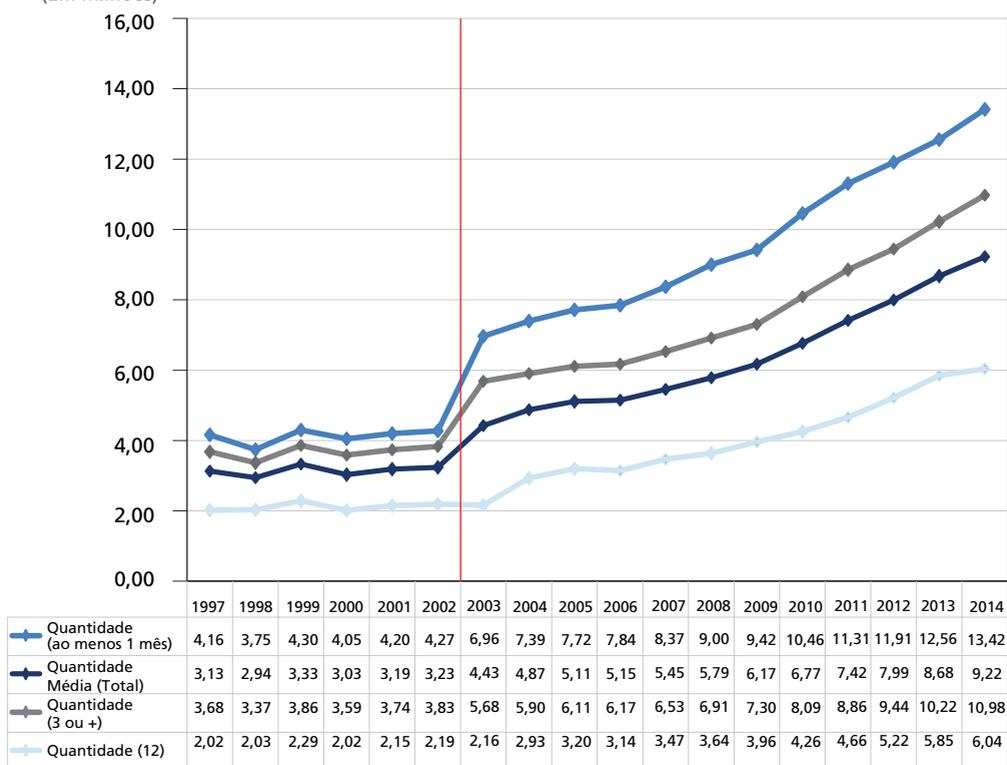
15. De acordo com microdados da Pnad/IBGE 2014, há evidências de associação positiva entre a idade do trabalhador e sua participação (como contribuinte) no sistema previdenciário, ou melhor: quanto maior a idade, maior tenderia a ser a proporção de ocupados contribuindo para a Previdência Social. Quando aplicado o filtro etário adotado neste estudo (16 a 59 anos), as variáveis Idade e cobertura parecem dependentes entre si ($r = 0,226$), ou seja, estariam positivamente correlacionadas, a um nível de significância de 1% ($\alpha = 0,01$). A correlação não é maior pela influência de outras variáveis sobre o nível de cobertura, mas também porque a relação entre estas variáveis não é linear: a cobertura tende a crescer com a idade até certo ponto (fase de acumulação de requisitos para aposentadoria), quando então tende a decair (fase a partir da qual os ocupados começam a usufruir dos benefícios previdenciários permanentes).

16. A partir de fevereiro de 1999, a empresa contratante de serviços prestados mediante cessão de mão de obra ou empreitada, inclusive em regime de trabalho temporário, passou a ter que reter 11% do valor bruto da nota fiscal, da fatura ou do recibo de prestação de serviços e recolher à previdência social a importância retida.

sugere que, entre 2003 e 2005 (período focalizado no estudo), não teriam ocorrido fatos novos ou atípicos que impedissem a associação entre as mudanças administrativas impostas e um impacto positivo sobre o volume de contribuintes.

De fato, o número de CIs vem aumentando significativamente desde a introdução dessas políticas, sendo que o volume de contribuintes cresceu principalmente entre 2002 e 2003 (gráfico 6). Os indicadores comumente utilizados pelo MPS – número médio de contribuintes¹⁷ e quantidade de contribuintes com ao menos uma cotização no ano – sugerem uma expansão significativa no volume de segurados, expansão esta que, contrariamente à suposição implícita de Pereira (2005), parece misturar-se a outros fatores e dificulta a identificação de seus reflexos nos indicadores construídos a partir da Pnad.

GRÁFICO 6
Evolução na quantidade anual de CIs (1997-2014)
(Em milhões)



Fonte: Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS)/Dataprev e SPS/MPS.
Elaboração dos autores.

17. Somatório do produto do número de contribuintes pelo número de contribuições feitas no ano, dividido por doze.

Ocorre que, quando utilizados outros critérios (como a quantidade de segurados com ao menos três ou com as doze contribuições anuais), a variação na massa de contribuintes – embora ainda importante – se mostra mais modesta. Ademais, como visto, o ano de 2003 marca uma mudança de tendência generalizada no grau de cobertura previdenciária, mudança vivenciada em praticamente todas as posições na ocupação. Assim, embora pareça correta a aceção de que houve um aumento na quantidade de contribuintes, os registros administrativos sugerem cautela na elaboração de conclusões, tanto no tocante à magnitude deste fenômeno quanto no tocante a qualquer relação causa-efeito.

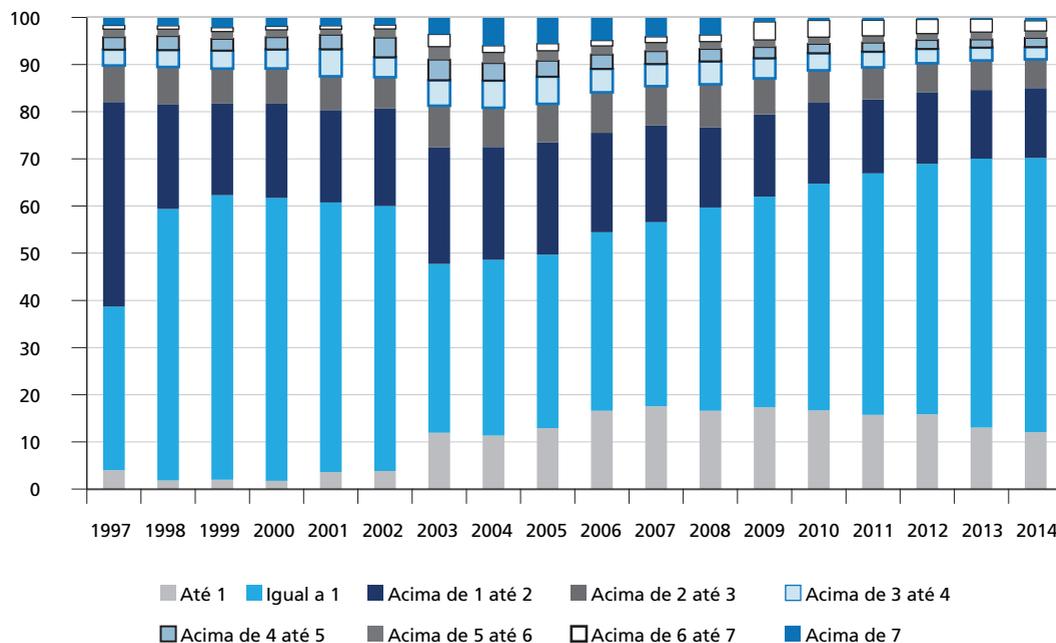
Os dados indicam que, embora a retenção de 11% tenha se mostrado aparentemente efetiva para a contenção da evasão de contribuições sociais (tornando mais dificultosa a evasão de tributos), a medida possivelmente produziu efeitos menos contundentes (ainda que potencialmente positivos) sobre a cobertura e, principalmente, sobre a densidade contributiva dos segurados. Esta hipótese é reforçada pela evolução na proporção de contribuintes por faixas de valor do salário de contribuição, valor sobre o qual o recolhimento mensal é realizado (gráfico 7).

Entre 1997 e 2002, em média, apenas 2,8% dos CIs recolhiam sobre valores inferiores ao valor do piso previdenciário; entre 2003 e 2013, esta porcentagem chegou aos 15%. Unicamente entre 2002 e 2003, esta proporção mais que triplica seu valor, mais um indício de que o recolhimento compulsório, com certa frequência, não é acompanhado da devida complementação financeira (cabível quando o valor retido pelo contratante é inferior à contribuição mínima, calculada sobre o SM). Também há indicativos de limitado avanço no recolhimento sistemático nos demais meses em que a contribuição não é compulsória (quando a atividade do autônomo não inclui a prestação de serviços a pessoas jurídicas, configurando a obrigatoriedade do pagamento da cota patronal e da retenção da contribuição do trabalhador a seu serviço).

A evolução na proporção de CIs por faixas de valor do salário de contribuição também fornece indícios de efeito dos novos planos previdenciários, associados ao aumento expressivo na proporção de segurados recolhendo exatamente sobre o valor do piso previdenciário. Se diversos fatores econômicos (já mencionados) podem ter favorecido esta convergência em direção ao salário de contribuição de 1 SM, também podem ter contribuído os planos de inclusão com benefício definido em um piso

previdenciário: a inclusão e/ou migração de segurados para estes planos pode explicar a paulatina expansão da concentração de CIs nesta faixa de salário de contribuição e de salário de benefício.

GRÁFICO 7
Evolução na proporção de CIs do RGPS, por faixas de valor do salário de contribuição
(1997-2014)
(Em %)



Fonte: CNIS/Dataprev e SPS/MPS.
Elaboração dos autores.

Ainda em respeito aos efeitos produzidos pelo PSPS e pelo MEI, há outras evidências aparentemente positivas. Desde 2007, referência temporal que coincide com a implantação do primeiro destes planos previdenciários de baixo custo, a evolução na quantidade de CIs recebeu novo impulso, ainda que menos contundente (diferentemente da retenção de 11%, com efeitos graduais) e sob o custo de uma possível migração entre subcategorias no interior do próprio grupo e entre diferentes categorias de segurados – notadamente aquelas mais sujeitas à precariedade laboral, caracterizada pelos baixos rendimentos e pela informalidade.

TABELA 1
Evolução na quantidade de CIs do RGPS por subcategorias de CIs (2007-2014)

Ano	Quantidade média							
	CI	%	CI normal	%	PSPS	%	MEI	%
2007	5.648.249	-	5.307.521	-	340.729	-	-	-
2008	6.000.632	6,2	5.327.814	0,4	672.818	97,5	-	-
2009	6.337.100	5,6	5.369.016	0,8	958.454	42,5	9.631	-
2010	6.926.224	9,3	5.453.496	1,6	1.222.972	27,6	249.756	2.493,2
2011	7.417.189	7,1	5.397.692	-1,0	1.438.148	17,6	581.349	132,8
2012	7.993.655	7,8	5.436.898	0,7	1.542.915	7,3	1.013.842	74,4
2013	8.678.502	8,6	5.470.962	0,6	1.692.298	9,7	1.515.242	49,5
2014	9.223.937	6,3	5.461.455	-0,2	1.831.541	8,2	1.930.942	27,4

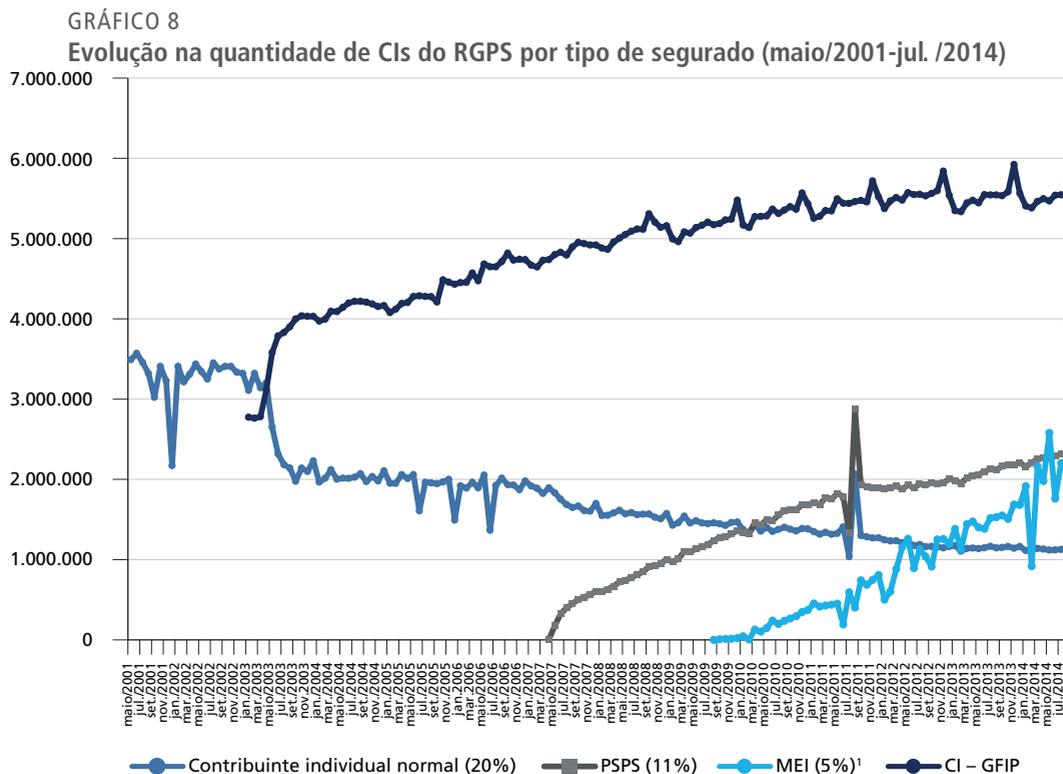
Ano	Quantidade acumulada (ao menos uma contribuição anual)							
	CI	%	CI normal	%	PSPS	%	MEI	%
2007	8.581.824	-	8.047.361	-	534.463	-	-	-
2008	9.214.580	7,4	8.213.965	2,1	1.000.615	87,2	-	-
2009	9.617.883	4,4	8.204.606	-0,1	1.371.355	37,1	41.922	-
2010	10.634.443	10,6	8.354.148	1,8	1.722.755	25,6	557.540	1.229,9
2011	11.307.215	6,3	8.289.409	-0,8	2.022.517	17,4	995.289	78,5
2012	11.910.290	5,3	8.278.311	-0,1	2.108.848	4,3	1.523.131	53,0
2013	12.556.301	5,4	8.110.555	-2,0	2.284.633	8,3	2.161.113	41,9
2014	13.415.791	6,8	8.130.799	0,2	2.468.935	8,1	2.816.057	30,3

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (Aeps)/MPS (vários anos). Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-previdencia-social/>>. Elaboração dos autores.

O contingente de contribuintes aumentou em termos gerais, mas chegou a decrescer no grupo formado por inscritos no plano tradicional, sujeito à alíquota básica de 20% incidente sobre o salário de contribuição declarado entre o piso e o teto previdenciários e com a garantia de todos os benefícios e serviços oferecidos pelo RGPS. Nos demais planos para autônomos (caracterizados por contribuição e benefício definidos) houve aumento paulatino na quantidade de contribuintes, com ritmo mais intenso entre os MEIs (gráfico 8).

Em 2003, a queda abrupta nos recolhimentos de CI (normal) por meio da Guia de Previdência Social (GPS) foi mais do que compensada pelo aumento de recolhimentos por meio da GFIP (CI-GFIP) – o primeiro documento é destinado a CIs que atuam autonomamente, enquanto o segundo deve ser obrigatoriamente utilizado por empregadores que contratam serviços prestados por CIs, em quaisquer de suas subcategorias, salvo a do MEI. O somatório das duas curvas revela variações

anteriormente justificadas (em especial pela retenção de 11%), ainda que o peso de cada fator explicativo ainda precise ser mais bem determinado.



Ressalte-se que o somatório dos valores de GPS e GFIP não corresponde necessariamente ao total de contribuintes, pois recolhimentos em nome de um mesmo contribuinte podem ser feitos, simultaneamente, por mais de uma guia no mesmo mês de referência. Este pode ser o caso de um CI que presta serviço para mais de uma empresa (implicando a emissão de mais de uma GFIP em seu nome no mesmo mês) ou de um trabalhador que presta serviço e também recolhe um complemento da contribuição por sua conta (implicando a emissão de uma GFIP e uma GPS em seu nome, no mesmo mês), por exemplo. Isso dificulta a identificação de mudanças de padrão nas curvas (CI normal e CI-GFIP) quando do início das novas intervenções, inclusive porque os dados oriundos da GFIP podem incluir contribuintes vinculados ao plano CI normal e ao PSPS (salvo o caso do MEI, como já mencionado).

O ponto é que toda essa complexidade, determinada não só pela natureza e *timing* das intervenções, mas também pelas limitações nos dados disponíveis, dificulta que se identifiquem visualmente, a partir da implantação do PSPS e do MEI, mudanças mais que sutis de patamar nas curvas CI normal e CI-GFIP. Parte do efeito provocado por estas intervenções no volume de contribuintes poderia ser explicada por uma eventual migração de antigos CI para os planos mais econômicos, mas a simples multiplicação de recolhimentos em nome de um mesmo contribuinte pode ocultar esse fenômeno. Este movimento migratório, a julgar pelos números obtidos nos primeiros meses de implantação dos planos, pode ter sido inicialmente mais expressivo para o PSPS. Ao final do sexto mês de implantação, por exemplo, enquanto o MEI registrava 22,6 mil cotizantes, o PSPS contava com 504,1 mil contribuintes. É possível que uma parcela desta primeira leva de inscritos no plano simplificado já pertencesse ao sistema e conhece melhor as suas regras e as vantagens da nova modalidade de contribuição.

Em que pese essa diferença de curtíssimo prazo, nota-se que o volume de MEI passou em seguida a crescer mais rapidamente que o contingente de inscritos no PSPS, a tal ponto que (mesmo havendo um intervalo temporal entre a implantação dos dois) a quantidade mensal de contribuintes atualmente gira em torno de grandezas parecidas (com o primeiro ultrapassando o segundo em 2014). A expansão gradativa é compatível com a expectativa de resultados de políticas voltadas a um público relativamente vulnerável, difuso e com diferentes graus de acesso a informação. Por já estarem inseridos no sistema e possuírem algum grau de conhecimento sobre este, seria natural imaginar que os primeiros ingressantes nos novos planos consistem em migrantes entre planos. As eventuais inclusões, propriamente, tendem a ter ocorrido de forma mais lenta e gradual, na medida em que diminuiu a assimetria de informação.

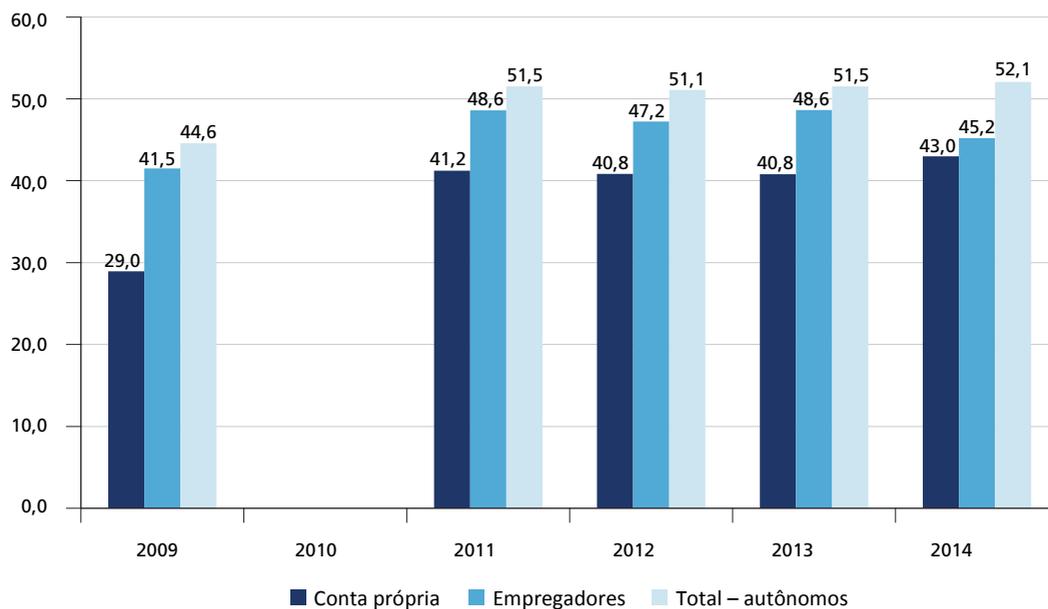
Nesse contexto, uma das possíveis explicações para a maior inclinação na curva correspondente ao MEI (gráfico 8) deriva do fato de que este programa recebeu foco prioritário (em detrimento do PSPS) e foi massivamente “publicizado” em todo o país (Costanzi, Barbosa e Ribeiro, 2011). Ademais, também pode ter contribuído o fato de que a alíquota previdenciária (antes fixada em 11% do piso previdenciário e idêntica para ambos os planos) foi reduzida quase que à metade unicamente para os MEIs (atualmente correspondendo a 5% da mesma base de incidência).

Outro forte indício de bons resultados reside na evolução da correlação bruta entre o indicador de formalidade previdenciária (proporção de contribuintes) e o indicador de formalidade dos estabelecimentos pertencentes a autônomos (proporção de empreendimentos com registro no CNPJ). Como destacam Corseuil, Neri e Ulyssea (2013), tal correlação é fundamental pois a figura do MEI introduz incentivos conjuntos para o aumento da formalização em ambos os conceitos: em caso de efetividade da política, a correlação entre as duas medidas de formalidade deveria ter variado positivamente no período pós-2009.

GRÁFICO 9

Evolução na correlação bruta entre formalidade previdenciária e formalidade do empreendimento, por tipo de segurado com idade entre 16 e 59 anos (2009-2014)

(Em %)



Fonte: Pnad/BGE.

Elaboração dos autores, conforme indicador proposto por Corseuil, Neri e Ulyssea (2013).

Obs.: Em 2010 a Pnad não foi a campo.

Com efeito, a correlação entre esses dois indicadores de formalidade mostrou tendência de aumento para as duas categorias de empreendedores consideradas, sendo que de forma ainda mais acentuada para os trabalhadores por conta própria, com maior ênfase na comparação 2011/2009. Em outros termos, pode-se dizer que o alcance de uma modalidade de formalidade está mais associado ao alcance da outra: entre os

empregadores, esta correlação passou de 41,5%, em 2009, para 48,6%, em 2011; para os trabalhadores por conta própria, de 29,0% para 41,2%.¹⁸

Com respeito ao perfil dos filiados, notam-se diferenças importantes na composição etária e por gênero. O sexo masculino prevalece entre os segurados do plano tradicional (CI normal), enquanto registra-se equilíbrio na distribuição por gênero no MEI e prevalência feminina no PSPS. Muito embora os dados disponíveis não permitam aprofundamentos, é possível que essas discrepâncias guardem relação com a natureza das atividades desempenhadas pelos autônomos atraídos por cada um dos planos, as quais podem ocultar algum viés de gênero. Ademais, entre outros fatores, o fato de o PSPS ser focado exclusivamente na dimensão previdenciária e o MEI abarcar a dimensão empreendedora pode explicar a aparente diferenciação no universo de segurados dos dois planos. O plano tradicional, mais genérico, tende a reproduzir mais diretamente a prevalência masculina e a composição etária do conjunto de ocupados na condição de autônomos.¹⁹

Com respeito à idade, as maiores concentrações de segurados são encontradas nos grupos etários intermediários: a proporção de contribuintes assume o formato aproximado de um “u” invertido e razoavelmente simétrico. As demais séries são menos bem-comportadas, apresentando sinais mais claros de assimetria. O MEI exibe uma distribuição mais assimétrica à direita, com cauda direita mais longa e maior concentração de segurados em idades inferiores – notadamente entre 25 e 49 anos, com moda na faixa de 30 a 34 anos. O PSPS, por seu turno, assume uma distribuição mais assimétrica à esquerda, com cauda esquerda mais longa e maior concentração de segurados em idade superiores – notadamente entre 45 e 59 anos, com moda na faixa de 55 a 59 anos.

A desagregação por sexo pouco altera esses resultados, de modo que homens e mulheres apresentam distribuições etárias semelhantes. Chama atenção, contudo, a sobrerrepresentação feminina no PSPS e a masculina no plano normal, frente ao relativo equilíbrio observado no MEI. O plano normal, ao permitir a ATC e a

18. Como as primeiras inscrições no MEI datam de agosto de 2009, assume-se que a Pnad 2009 (realizada em setembro daquele ano) tenha captado efeitos marginais da nova política de inclusão.

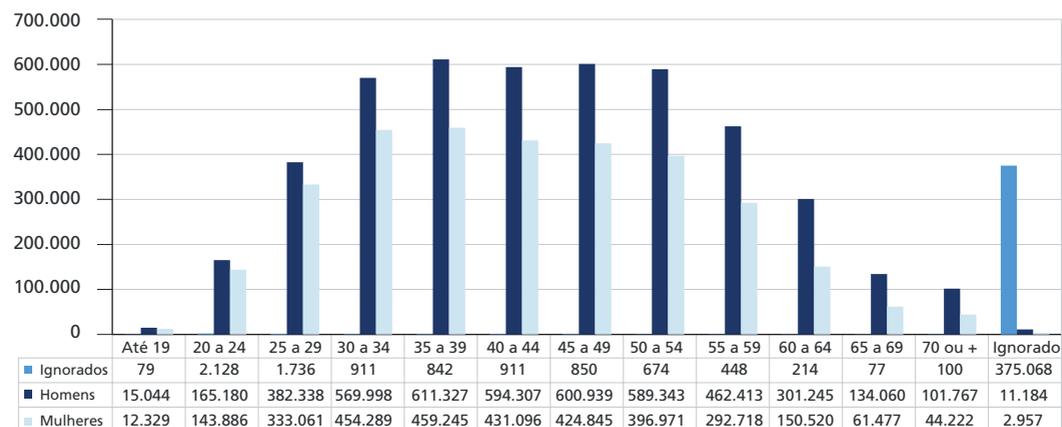
19. Segundo microdados da Pnad 2014, dos cerca de 24,9 milhões de autônomos (de qualquer idade), aproximadamente 68% eram do sexo masculino. No tocante à idade, para esse grupo a idade média foi estimada em 45 anos.

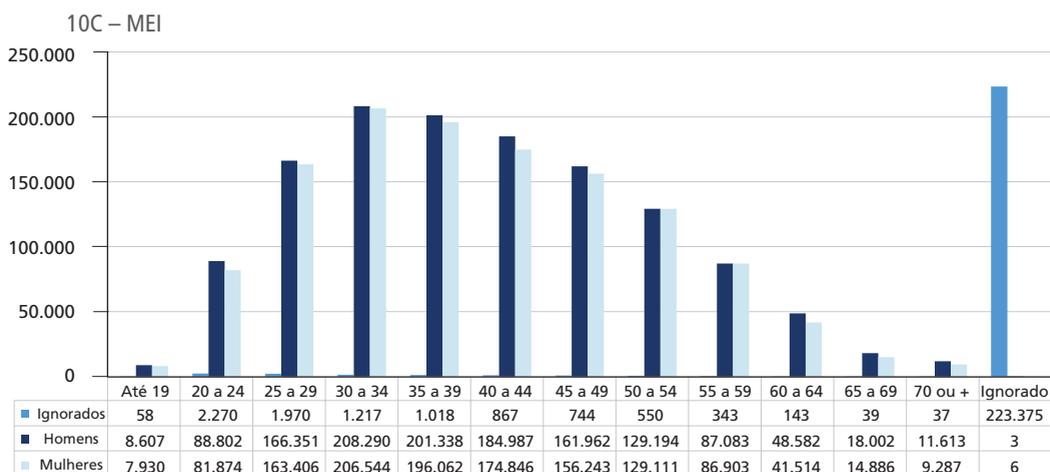
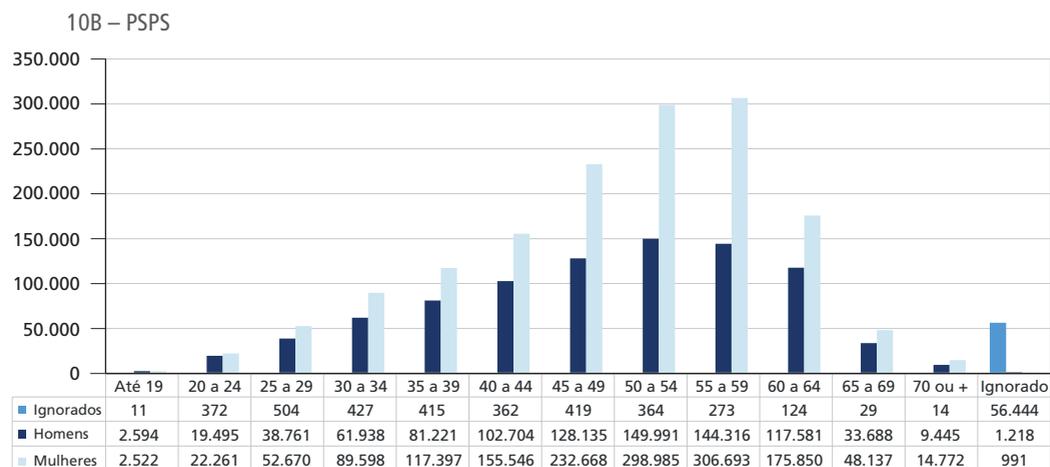
concessão de benefícios com valor superior ao piso previdenciário, é propenso à atração dos autônomos mais bem posicionados no mercado de trabalho, situação que tende a implicar a preponderância dos homens. O PSPS limita os dois pontos de vantagem atribuídos ao plano normal e tampouco aporta as condições favoráveis oferecidas pelo MEI (advindas da formalização do empreendimento), sendo a opção preferencial dos autônomos de mais baixa renda (mas com alguma condição de contribuir) e com atividades menos estruturadas, situação que tende a implicar a preponderância das mulheres (frequentemente mais sujeitas à precariedade laboral).

De todo modo, como as análises apresentadas até aqui se valem unicamente de fatos estilizados gerais e indicadores agregados, não se pode afirmar – não sem análises adicionais, apoiadas em ferramentas econométricas robustas e/ou baseadas em registros administrativos que remontem o histórico laboral dos CIs – em que medida estas variações resultam da inclusão de novos trabalhadores (ou seja, se e em que medida os planos novos foram suficientemente atrativos para angariar novas inscrições para o RGPS) ou da migração de contribuintes dos planos de previdência convencionais para os planos customizados para os autônomos com baixos rendimentos. Outras abordagens metodológicas são ainda mais relevantes para que se afirme, com segurança, que as medidas de inclusão foram responsáveis pelos fenômenos descritos nesta seção (ou, ao menos, que tenham sido catalisadores importantes das mudanças de padrão observadas).

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

10A – CI normal





Fonte: CNIS/Dataprev e SPS/IMPS.
Elaboração dos autores.

Obs.: Os dados de 2014 são preliminares e podem sofrer alterações, especialmente na desagregação por idade e sexo. Assume-se aqui que as correções feitas não alterarão significativamente a distribuição dos dados, suposto que poderá ser testado quando os dados definitivos forem publicados.

Uma vez mais, o foco exclusivamente previdenciário do PPS ajuda a explicar sua maior atratividade entre os trabalhadores em torno dos 50 anos, pois a carência mínima para a aposentadoria por idade (15 anos) faria dessa a faixa de idade de filiação que minimizaria o tempo de contribuição para o RGPS (e, conseqüentemente, o custo do benefício para o segurado). Com respeito ao MEI, cuja distribuição total também reverbera os resultados observados para homens e mulheres, a concentração de segurados mais jovens se mostra consistente com o perfil médio do microempreendedor brasileiro – qual seja, adultos jovens, nesse caso com relativo equilíbrio entre os sexos.

Fogel *et al.* (2011) realizaram uma avaliação metodologicamente rigorosa (baseada no método diferenças em diferenças) a respeito do PSPS e chegaram à conclusão de que, mesmo se controlados outros fatores relevantes, um ano após sua implantação a medida efetivamente elevou a probabilidade de os trabalhadores que ganham em torno de 1 SM realizarem contribuição voluntária (no sentido de cotização autônoma, já que para o grupo a contribuição é obrigatória). Este estudo, que se valeu ainda da estimativa do efeito do PSPS (variação na probabilidade de contribuir) multiplicada pelo número de contribuições do grupo tratado para mensurar o efeito sobre o número de contribuintes, corrobora o diagnóstico e a expectativa de impacto do PSPS sobre a adesão dos trabalhadores autônomos de baixa renda.

No tocante ao MEI, Corseuil, Neri e Ulyssea (2013)²⁰ argumentam que, embora existam evidências quantitativas de que a política tenha afetado positivamente a contribuição para o RGPS e contribuído para incentivar a atividade empreendedora, há indícios de que esta esteja também provocando efeitos indesejáveis, como: *i*) a redução proposital da escala de empreendimentos para que estes possam se enquadrar no programa; e *ii*) o uso da figura do MEI, por parte de algumas empresas (em geral, de menor porte), para trocar uma relação de trabalho assalariado por uma de prestação de serviços (situação favorecida pelo fato de que, na prestação de serviços por um MEI, o contratante está dispensado de reter a contribuição do segurado e de pagar a cota patronal, devida quando da contratação de qualquer outro CI).

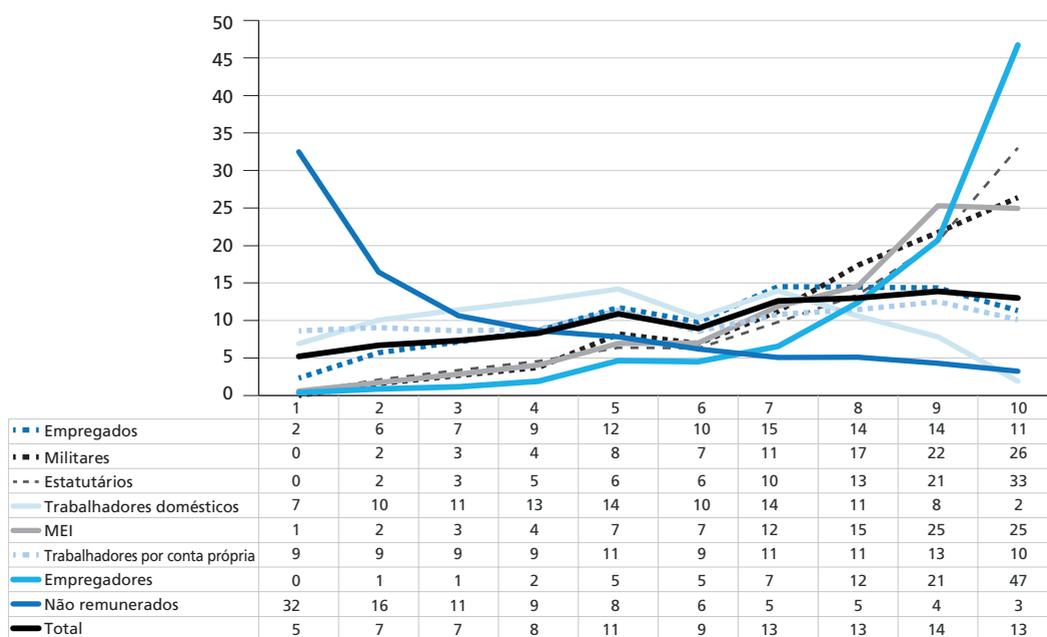
Os autores indicam ainda que, apesar da melhoria na formalidade previdenciária, a política parece não ter produzido efeitos significativos sobre a formalização dos empreendimentos (compreendida como o registro no CNPJ). Como a adesão ao MEI implica necessariamente a legalização da atividade empreendedora, parece inesperado outorgar ao programa um efeito e não o outro. Esta conclusão pode indicar que os resultados identificados ocultam a mescla de efeitos do MEI e do PSPS. O PSPS (restrito

20. Os próprios autores sugerem cautela na interpretação desses resultados, advertindo que a análise por eles apresentada não seria suficiente para a identificação do efeito causal da política do MEI, mas tão somente estabeleceria associações possíveis entre a política e as dimensões abordadas no estudo. Um ponto destacado pelos autores se refere ao grupo para o qual se avaliou o efeito do MEI: como a Pnad (exceção feita ao suplemento especial *Acesso ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e a Programas de Inclusão Produtiva 2014*, de 2014) normalmente não permite a perfeita identificação dos beneficiários (os dados não aportam a informação de inscrição ou não no MEI), os exercícios realizados pelos autores (mesmo com uso de grupos de comparação) se valem de grupos formados por potenciais beneficiários da intervenção (indivíduos elegíveis, não necessariamente beneficiários de fato). Esta limitação, claro, não é demérito do estudo, mas sim dos dados disponíveis para sua elaboração.

à dimensão previdenciária) aparentemente não foi considerado na análise, quando sabidamente compete com o primeiro pela preferência dos trabalhadores autônomos.

Outro fator de problemas e distorções pode estar na focalização destas medidas, aspecto que pode interferir em seus resultados finais. A Pnad 2014, em seu suplemento especial *Acesso à Internet e à Televisão e Inclusão Produtiva*, permite que se observe ao menos a focalização do MEI, grupo sobre o qual foram incluídas questões específicas no questionário dessa edição da pesquisa. Tomando-se como referência estes dados, tem-se que entre aqueles identificados como MEI predominam os trabalhadores com rendimentos do trabalho mais elevados, superiores à média da população ocupada brasileira.²¹

GRÁFICO 11
Proporção de ocupados por décimos da distribuição da RFPC, segundo posições na ocupação (2014)
(Em %)



Fonte: Pnad/IBGE.
Elaboração dos autores.

21. O novo suplemento da Pnad, ao identificar os MEIs, tende a ser bastante útil na elaboração de estudos mais robustos, com controle mais cuidadoso das variáveis de interesse no tema. Esta fonte de informações deverá ser mais bem explorada em futuros trabalhos.

Isso faz com que os MEIs se concentrem nos décimos superiores da distribuição da RFPC nacional,²² situação que suscita questionamentos sobre a própria finalidade da política, na medida em que esta se apoia em subsídios elevados que não parecem ser devidamente justificados pela real capacidade contributiva de seus beneficiários. O benefício definido em 1 SM, valor a princípio considerado muito baixo para atrair segurados com maior nível de renda, e a modesta limitação do pacote de benefícios e serviços (exclusão da ATC e da CTC) parecem não configurar restrições suficientes para garantir a natural convergência (por autosseleção) entre o público-alvo ideal e o grupo efetivamente observado de beneficiários.

TABELA 2
Valores mínimo, médio e máximo da RFPC segundo décimos da distribuição, da contribuição previdenciária do MEI e do peso da contribuição sobre a RFPC média por cada décimo (2014)

Décimos da RFPC	RFPC			Contribuição única do MEI ¹ (R\$)	Peso sobre a RFPC (%)
	Mínima	Média	Máxima		
1ª	0,00	103,89	185,00	36,2	34,8
2ª	186,00	239,23	289,00	36,2	15,1
3ª	290,00	341,34	387,00	36,2	10,6
4ª	388,00	441,30	499,00	36,2	8,2
5ª	500,00	559,46	637,00	36,2	6,5
6ª	638,00	706,31	750,00	36,2	5,1
7ª	751,00	858,53	974,00	36,2	4,2
8ª	975,00	1.114,09	1.299,00	36,2	3,2
9ª	1.300,00	1.593,61	2.000,00	36,2	2,3
10ª	2.002,00	4.217,41	331.200,00	36,2	0,9

Fonte: Pnad/IBGE.
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Parcela unicamente previdenciária, em setembro de 2014.

Esse resultado parece reforçar a hipótese de que, entre os inscritos como MEI, a motivação para adesão ao plano guarda menos relação com a previdência e mais relação com as vantagens que a formalização do empreendimento pode proporcionar.

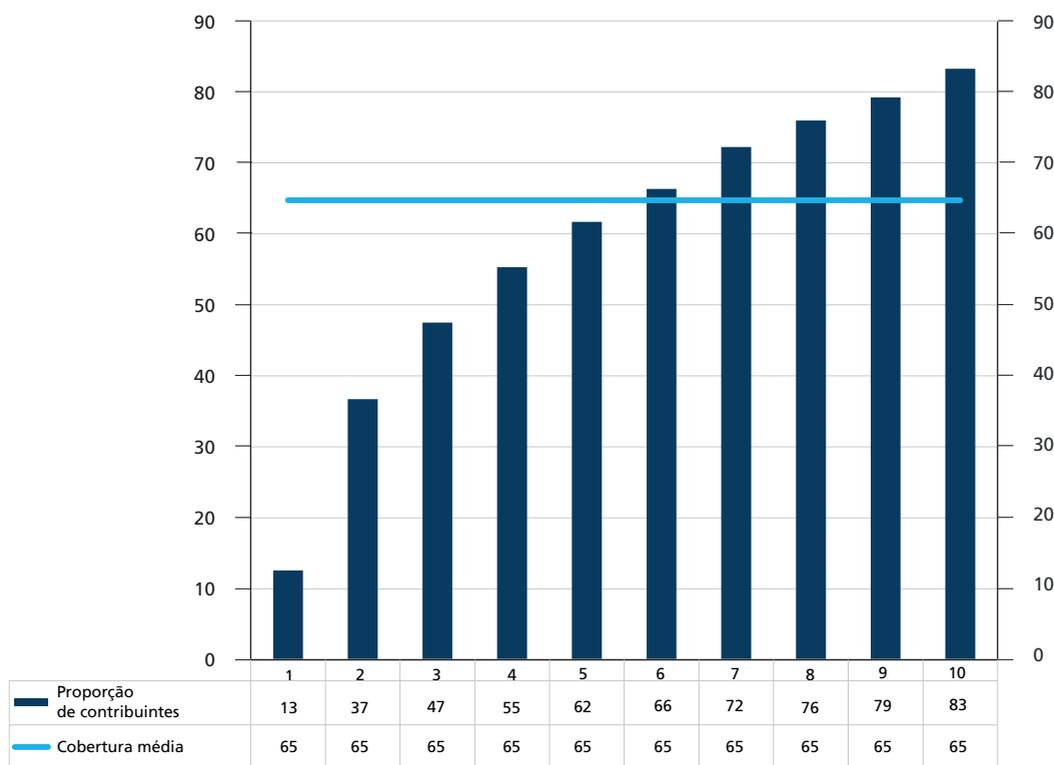
22. Enquanto 40% dos trabalhadores brasileiros, entre 16 e 59 anos, se situam nos três últimos décimos da distribuição, 65% dos MEIs (na Pnad, classificados como empregadores ou trabalhadores por conta própria) estão concentrados nestes estratos – proporção bastante superior à observada entre os trabalhadores por conta própria (34%, excluídos os próprios MEIs que se identificam nessa condição) e muito próxima à mensurada para outros grupos caracterizados pelos altos rendimentos e pelo alto nível de proteção a que costumam ter acesso (militares: 65%; estatutários: 67%). Essa proporção apenas fica significativamente abaixo do indicador calculado para os empregadores (80%, excluídos os próprios MEIs que se identificam nessa condição).

Estes indicadores ainda podem apontar outros indícios de que a estratégia adotada para expandir a cobertura previdenciária está equivocada: os incentivos oferecidos, mesmo que bastante elevados (implicando óbvio agravamento do desequilíbrio financeiro e atuarial do RGPS), ainda deixam à margem parcelas expressivas do contingente de desprotegidos, os quais, ainda que possuam rendimento individual compatível com a contribuição previdenciária, podem possuir RFPC baixa e inconciliável com a contribuição previdenciária mínima.

GRÁFICO 12

Proporção de contribuintes de 16 a 59 anos por décimos da distribuição da RFPC (2014)

(Em %)



Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração dos autores.

Obs.: O indicador agregado difere ligeiramente daquele apresentado no gráfico 1 porque aqui são desconsiderados os indivíduos pertencentes a famílias com RFPC ignorada e porque se trata do dado total (sem exclusão das áreas rurais da região Norte, salvo Tocantins).

Exemplo disso é que, dada a profunda desigualdade social observada no país, os limites inferiores e superiores para a RFPC, em cada décimo de sua distribuição, possuem valores bastante restritos, quadro que impõe limites quase que intransponíveis para a cobertura pela via contributiva nos grupos situados em sua base. Como a alíquota

é fixa, estipulada em 5% do SM mensal, o peso da contribuição sobre o rendimento individual mensal decresce substancialmente conforme cresce a RFPC, sugerindo a regressividade do resultado concreto da medida.

Não que os grupos nos estratos superiores possam ser considerado ricos, mas é pouco justificável que sejam objeto prioritário de política subsidiada de proteção, ao menos quando grupos mais numerosos e vulneráveis permanecem sem perspectivas de inclusão. Ademais, nos estratos em que estão concentrados os MEIs a cobertura previdenciária já se encontra em patamar superior à média nacional, o que torna ainda mais questionável a focalização assumida pela medida.²³

5 EVOLUÇÃO NA DENSIDADE CONTRIBUTIVA ANUAL DOS TRABALHADORES AUTÔNOMOS

Se os dados da Pnad indicam aumento da cobertura entre autônomos, os registros do MPS confirmam ao menos que o numerador desse indicador de fato cresceu no período considerado. A quantidade absoluta de CIs (com ao menos uma cotização no ano) aumentou continuamente, movimento em parte explicado pelo crescimento vegetativo da população e de seus efeitos no mercado de trabalho. A análise da série 1997-2014, contudo, revela mudanças gritantes na evolução desse grupo, especialmente quando se leva em conta o número de contribuições anuais destes segurados, medida tomada como *proxy* (ainda que bastante imperfeita) da densidade contributiva no RGPS.²⁴ Avalia-se aqui, pela limitação nos dados, a frequência com que os segurados autônomos

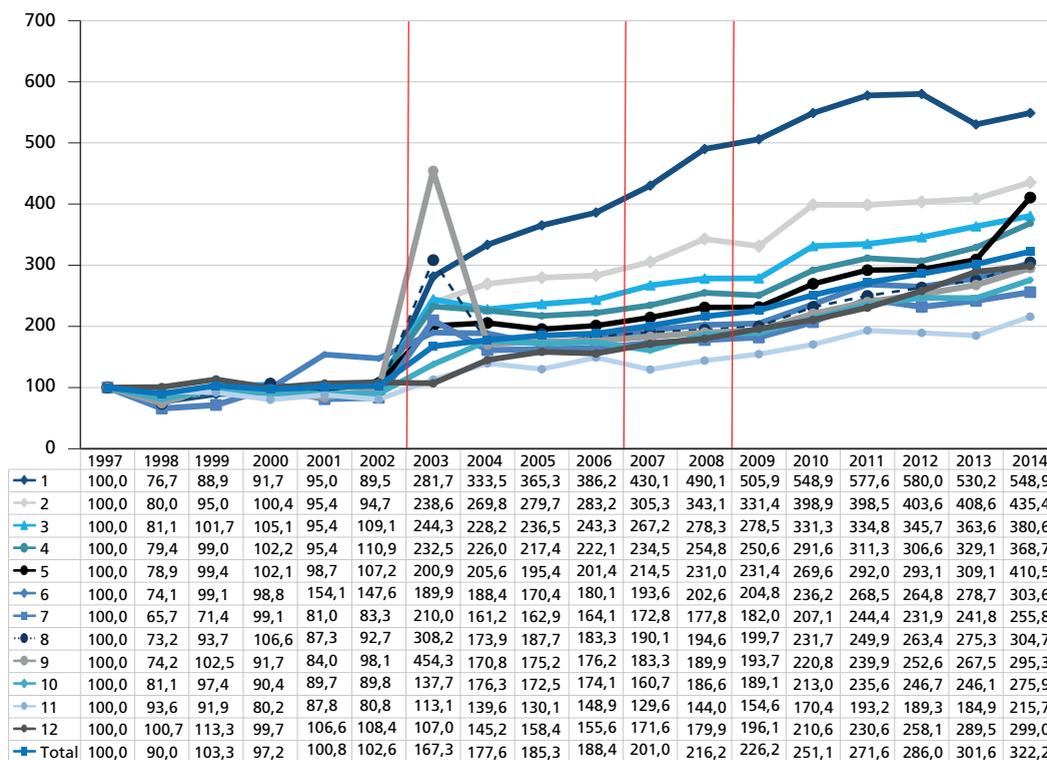
23. A princípio, seria conveniente desconsiderar os contribuintes na categoria de MEI, a fim de eliminar seu efeito sobre essa medida de cobertura (contribuintes sobre ocupados), mas – para além desse grupo não consistir em contingente capaz de alterar o resultado mencionado, em termos da relação com o indicador médio – é possível que parte destes indivíduos já contribuísse para o RGPS, em outras categorias. Esse efeito migração precisa ser bem investigado, pois pode tornar os resultados da medida ainda mais problemáticos.

24. Idealmente, tal dimensão deveria ser avaliada a partir de dados administrativos contento o histórico contributivo do conjunto de segurados do RGPS, mas a não disponibilidade tempestiva destes registros implica aqui o uso de aproximações. Os dados utilizados, relativos ao número de contribuições feitas no ano por cada segurado que aportou ao menos uma vez naquele exercício para o RGPS, oferecem alguns indícios importantes sobre a regularidade contributiva destes indivíduos, mas tendem a ser insuficientes para a construção de um quadro definitivo sobre a densidade contributiva no sistema. Ocorre que os dados disponíveis não assumem o formato de painel, impossibilitando a análise das trajetórias laborais e previdenciárias dos trabalhadores. Há aqueles que contribuem, em algum grau, todos os anos, e há aqueles que contribuem esporadicamente, inclusive deixando de recolher cotizações em determinados exercícios. Ou seja, não necessariamente os contribuintes registrados a cada ano são os mesmos a cada exercício e/ou mantêm o mesmo comportamento em cada um destes exercícios.

recolhem contribuições para a previdência em um dado ano, buscando padrões no comportamento ao longo do tempo, com a ressalva de que os grupos formados a cada ano são possivelmente compostos por diferentes indivíduos.

Após volume e taxas de crescimento relativamente constantes no período 1997-2002, o ano 2003 traz alterações importantes: entre 1997 e 2002, a taxa média de crescimento foi inferior a 1% a.a. Apenas entre 2002 e 2003 (ano da implantação da retenção obrigatória) a quantidade total de contribuintes (com ao menos um recolhimento anual) aumentou em 63%. Desde então, a categoria de CI mantém a tendência de expansão contínua de seu contingente, ainda que a desagregação por número de contribuições anuais recomende cautela.

GRÁFICO 13
Evolução no volume de CIs do RGPS segundo número de cotizações (1997-2014)
(Em %)



Fonte: Aeps/MPS e Sistema Informar/Receita Federal do Brasil.
Elaboração dos autores.
Obs.: Base 100 = 1997.

Até 2002, a quantidade de contribuintes crescia a taxas relativamente semelhantes e constantes para todos os subgrupos identificados pelo número de recolhimentos realizados no ano (mínimo de um e máximo de doze, obviamente). A partir de 2003, houve expansão no volume de contribuintes em todos estes segmentos e também uma diferenciação no seu ritmo de expansão anual. Se na primeira parte da série as linhas relativas a estes subgrupos se sobrepuseram, na segunda parte elas se distanciaram e assumiram ritmos próprios de evolução. Nos dois primeiros anos de introdução da retenção, os índices se mostraram particularmente erráticos e tornaram difícil a identificação de qualquer padrão.

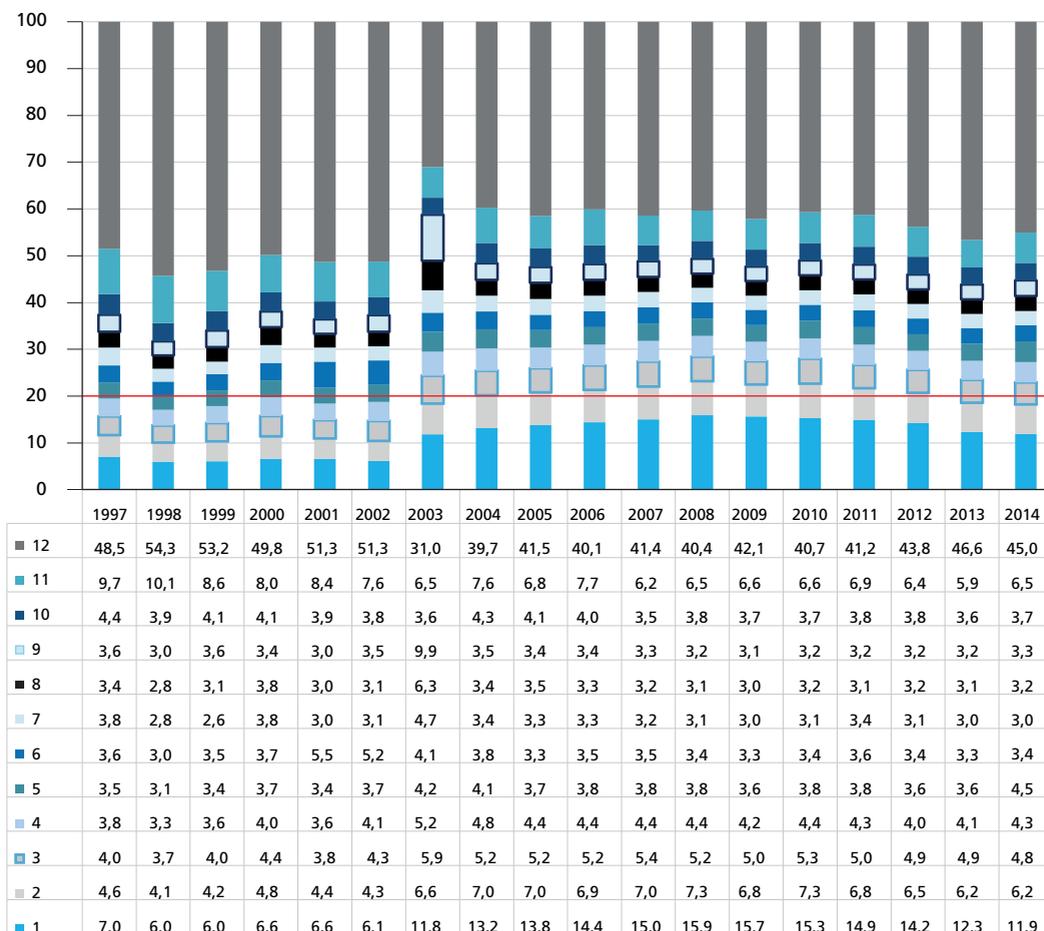
A introdução do PSPS e do MEI também provocou mudanças na distribuição e na evolução dos subgrupos de CI, mas para estas intervenções a magnitude do efeito foi mais sutil, ao menos visualmente. Em comum, ambas compartilham como efeito uma expansão muito mais expressiva nos segmentos com as menores frequências anuais de recolhimento: os dois subgrupos que mais se descolaram dos demais foram aqueles em que os trabalhadores contribuem uma ou duas vezes no ano, no máximo. Ressalte-se que o PSPS, entre as três, parece ser a intervenção que menos atuou para a introdução de contribuintes esporádicos ao sistema.

Desde 2003, em termos agregados, houve aumento na dispersão das variáveis de interesse, implicando redução no poder informativo (e do significado efetivo) de suas médias. Mais concretamente, isso significa que o número médio de contribuintes – medida comumente utilizada pelo MPS para estimação da quantidade de segurados cotizando regularmente para o sistema – se tornou um indicador menos adequado para este fim, dado que este valor está inflado pelo volume extremamente elevado de inscritos que aportam apenas esporadicamente ao RGPS (volume esse que aumentou mais que proporcionalmente em relação aos demais subgrupos organizados em função do número de recolhimentos anuais).

Isso fica claro no gráfico 14, que mostra a evolução da proporção de contribuintes por número de recolhimentos realizados no ano. Idealmente, espera-se que os segurados logrem recolher contribuições nos doze meses do ano ou, ao menos, em frequência próxima desse limite. Unicamente entre 2002 e 2003, esta proporção decresce abruptamente, de 51,3% para 31,0%. Esta proporção voltou a crescer ao longo dos anos seguintes, talvez inclusive com a contribuição de alguma das medidas de inclusão previdenciária, mas ainda não retomou o patamar médio pré-2003. Entre 1997 e 2002,

em média, apenas 6,4% dos segurados recolhiam uma única vez no ano, porcentagem média que chega a 14% no período 2003-2014, com tendência suave de queda nos últimos quatro anos.

GRÁFICO 14
Evolução na proporção de CIs do RGPS por número de cotizações (1997-2014)
(Em %)

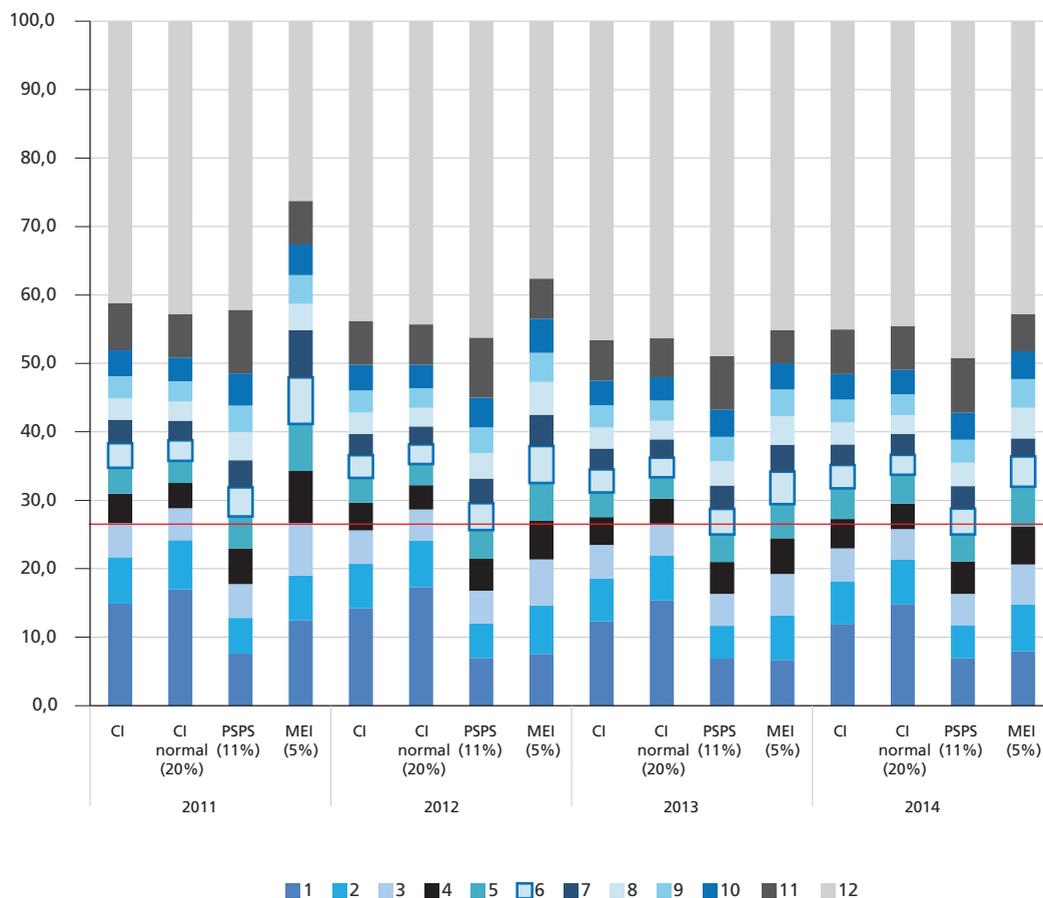


Fonte: Aeps/MPS.
Elaboração dos autores.

Isso significa que, quando configurada a exigibilidade da retenção, os recolhimentos são feitos sem que necessariamente o trabalhador se considere e atue como segurado e contribuinte regular. Tal fidelização pode ter ocorrido em certos casos, mas seguramente não em muitos outros – parcela importante dos autônomos apenas cotiza para o sistema quando o recolhimento é compulsório. Este ponto é vital porque

não se quer simplesmente aumentar artificialmente a quantidade de trabalhadores vinculados ao sistema, mas, sim, garantir uma proteção previdenciária efetiva para estes, alcançável apenas quando há regularidade nos aportes.

GRÁFICO 15
Evolução na proporção de CIs por número de cotizações no ano, segundo tipos de CIs (2011-2014)
 (Em %)



Para as demais iniciativas, os resultados sobre essa *proxy* da densidade contributiva são ligeiramente díspares entre si. No caso do PSPS, ainda que persista o desafio de manutenção de um fluxo regular de contribuições, observa-se um quadro melhor comparativamente ao plano previdenciário tradicional (aparentemente mais afetado

pela retenção obrigatória) e ao próprio MEI. Principalmente entre os inscritos no MEI, a proporção de segurados com número limitado de cotizações no ano causa preocupação – apesar do custo de contribuição já bastante subsidiado e dos riscos que isso representa para a sustentabilidade do RGPS –, ainda que aparentemente seus membros estejam recentemente logrando melhores resultados em densidade contributiva que o plano completo. No caso específico do MEI, o pior resultado inicial dos indicadores de densidade pode ser parcialmente explicado por sua expansão ter sido bem mais rápida que a observada para o PSPS. Em um primeiro momento, em virtude de uma alta razão entre o total de novos entrantes e o estoque de filiados, seria natural esperar alguma mudança na distribuição de contribuintes, situação que tenderia a passar por uma acomodação nos anos seguintes.

Entre os MEIs, para os quais a não contribuição implica inadimplência (e não a simples desconsideração do período para fins de carência), os indicadores assumem o pior resultado entre os grupos comparados se a referência é o número máximo de cotizações anuais. Quando outros níveis de frequência contributiva são considerados, o desempenho do MEI melhora: a proporção de segurados nos extratos intermediários é maior; nos extratos inferiores, esta participação se aproxima à observada para o PSPS, que por sua vez assume valores estimados para o período pré-2003. Ressalte-se uma leve piora nos resultados do MEI entre 2013 e 2014, movimento que afetou o desempenho geral dos CIs: caiu a proporção de contribuintes com doze aportes anuais e aumentou a proporção daqueles com menos de quatro contribuições no ano.

Vale aqui ressaltar que esses dados, referentes ao número de cotizações anuais realizadas por cada CI, podem ser distorcidos pelo fato de que uma contribuição contínua pode ter começado ou terminado em qualquer mês do ano, sendo que eventuais interrupções podem ter sido provocadas por motivos outros que não a inadimplência ou a volatilidade (por exemplo, em caso de óbito, inatividade, recebimento de benefícios previdenciários ou migração para outras categorias de contribuição). Sem o uso de microdados, com painel acompanhando a trajetória destes contribuintes, não se pode afirmar os reais motivos da alteração nos padrões mencionados, bem como o peso de cada fator explicativo, mas parece razoável a suposição de que as medidas analisadas desempenharam algum papel nestes resultados. Para que a hipótese de aumento da contribuição esporádica perdesse sua primazia explicativa, seria preciso que estes outros fatores tivessem mudado significativamente seu padrão de incidência no período considerado, o que não parece tão provável.

De qualquer modo, vale pontuar que os dados sugerem não apenas diferenças entre os distintos planos de contribuição, mas também entre grupos etários e entre homens e mulheres (tabela 3). As diferenças por grupos de idade são mais óbvias, dado que para todos os planos a densidade contributiva tende a crescer com a idade do contribuinte (ao menos até a idade normal de aposentadoria), situação que nos remete uma vez mais ao foco prioritário dos segurados nos benefícios planejados, notadamente na aposentadoria por idade.

TABELA 3
Número médio de cotizações no ano, segundo sexo, grupos de idade e plano previdenciário (2014)
(Em %)

Faixas de idade	CI normal			PSPS			MEI		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
Até 19	5,54	4,98	5,29	6,87	6,05	6,46	7,18	7,18	7,18
20 a 24	5,92	5,41	5,69	6,97	6,46	6,70	7,42	7,65	7,53
25 a 29	6,98	6,62	6,81	7,40	7,27	7,33	7,73	7,99	7,86
30 a 34	7,74	7,36	7,57	7,95	8,05	8,01	8,10	8,30	8,20
35 a 39	8,23	7,93	8,10	8,41	8,67	8,57	8,40	8,59	8,50
40 a 44	8,61	8,38	8,51	8,75	9,19	9,02	8,71	8,96	8,83
45 a 49	8,90	8,67	8,81	8,99	9,53	9,34	9,05	9,28	9,16
50 a 54	9,06	8,82	8,96	9,09	9,70	9,49	9,28	9,47	9,38
55 a 59	8,93	9,00	8,96	9,01	9,74	9,51	9,42	9,60	9,51
60 a 64	8,81	8,57	8,73	8,69	9,21	9,00	9,45	9,46	9,46
65 a 69	8,38	8,81	8,51	7,44	9,13	8,43	9,15	9,20	9,17
70 ou mais	8,87	9,23	8,98	8,18	8,42	8,32	9,20	9,03	9,13
Total	8,34	8,02	8,21	8,63	9,23	9,01	8,53	8,73	8,63

Fonte: CNIS/Dataprev e SPS/MPS.

Elaboração dos autores.

Obs.: Exclusive observações com algum dado ignorado.

As mulheres parecem possuir resultados mais positivos no PSPS, seguido pelo MEI e pelo plano CI normal; nesse quesito o desempenho dos homens segue a mesma ordem, mas com menor diferencial nos valores entre os planos, ainda que nesse grupo o PSPS e o MEI apresentem as médias menos diferenciáveis na comparação direta simples. Em termos agregados, portanto, os dados sugerem que o PSPS possui efetivamente o melhor desempenho médio em termos de densidade, seguido, nessa ordem, pelo MEI e pelo plano completo/normal. O resultado do PSPS, inclusive, assumiu nos últimos anos

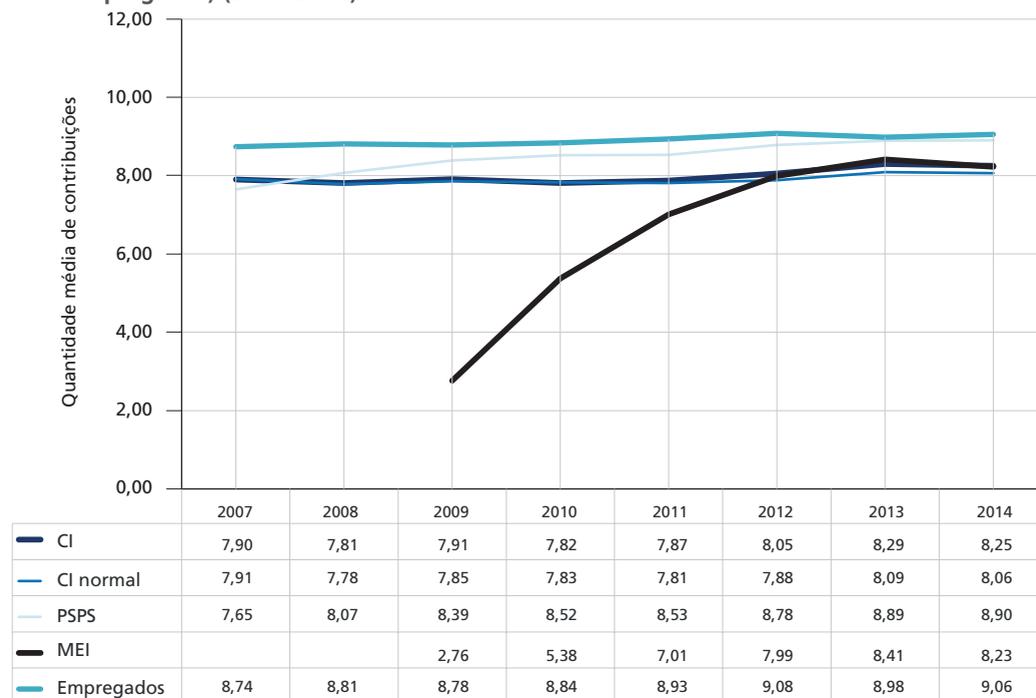
valor equivalente ao mensurado para os segurados empregados, grupo normalmente inserido nos segmentos mais estruturados do mercado de trabalho. De modo geral, os resultados entre os grupos não parecem tão díspares entre si, mas vale lembrar que se utiliza aqui uma *proxy* bastante imperfeita para a densidade contributiva, já que o indicador disponível considera a frequência contributiva a cada ano, sem possibilidade de análise temporal, para um mesmo contribuinte.

Um ponto positivo é que a quantidade média de recolhimentos anuais possui tendência de crescimento para todos os grupos, mesmo que na comparação entre 2013 e 2014 o PSPS não tenha registrado recrudescimento neste indicador. De todo modo, pode-se ressaltar que, para as três subcategorias, houve tendência de redução da concentração de segurados nos extratos inferiores e elevação nos mais elevados, com destaque para o MEI, que nos últimos três anos, nesse quesito, superou o CI normal. No limite, é possível que os segurados com aportes menos regulares tenham migrado do plano tradicional para os novos, aumentando a densidade contributiva anual média nos três planos – no tradicional, via retirada dos segurados com menor capacidade contributiva e aportes mais erráticos, e nos novos, via subsídios à contribuição.

O intenso fluxo de entrada de contribuintes, em diferentes momentos do ano, explica os piores resultados do PSPS e do MEI nos anos iniciais de sua implantação. A estabilização deste fluxo de entrada, aparentemente mais célere no plano simplificado, certamente contribuiu para a melhoria na quantidade média de contribuições feitas no ano. Mais recentemente, uma possibilidade considerada é a de que o avanço mencionado guarde relação com ações informativas executadas pelo MPS e seus parceiros, pensadas para oferecer ao MEI mais informações e orientações específicas a respeito de seus direitos e deveres.²⁵

25. Em ação planejada em 2013, o então MPS passou a enviar correspondências aos inscritos como MEI, lembrando-os das regras para participação no programa e enviando-lhes boletos correspondentes aos valores em aberto. Não parece muito razoável esperar que medidas assim resultem em aumentos muito significativos e duradouros na densidade contributiva, mas o esforço pode permitir avanços (ainda que marginais) neste sentido e/ou resultar no cancelamento de inscrições de inadimplentes (que deixariam de acumular débitos e distorcer as estatísticas previdenciárias).

GRÁFICO 16

Evolução na média anual de cotizações segundo tipos de contribuintes (CIs e segurados empregados) (2007-2014)

Fonte: CNIS/Dataprev e SPS/MPs.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Não há valores para o MEI em 2007 e 2008 pois este foi efetivamente implantado em 2009.

2. Inclusive observações com sexo e/ou idade ignorados.

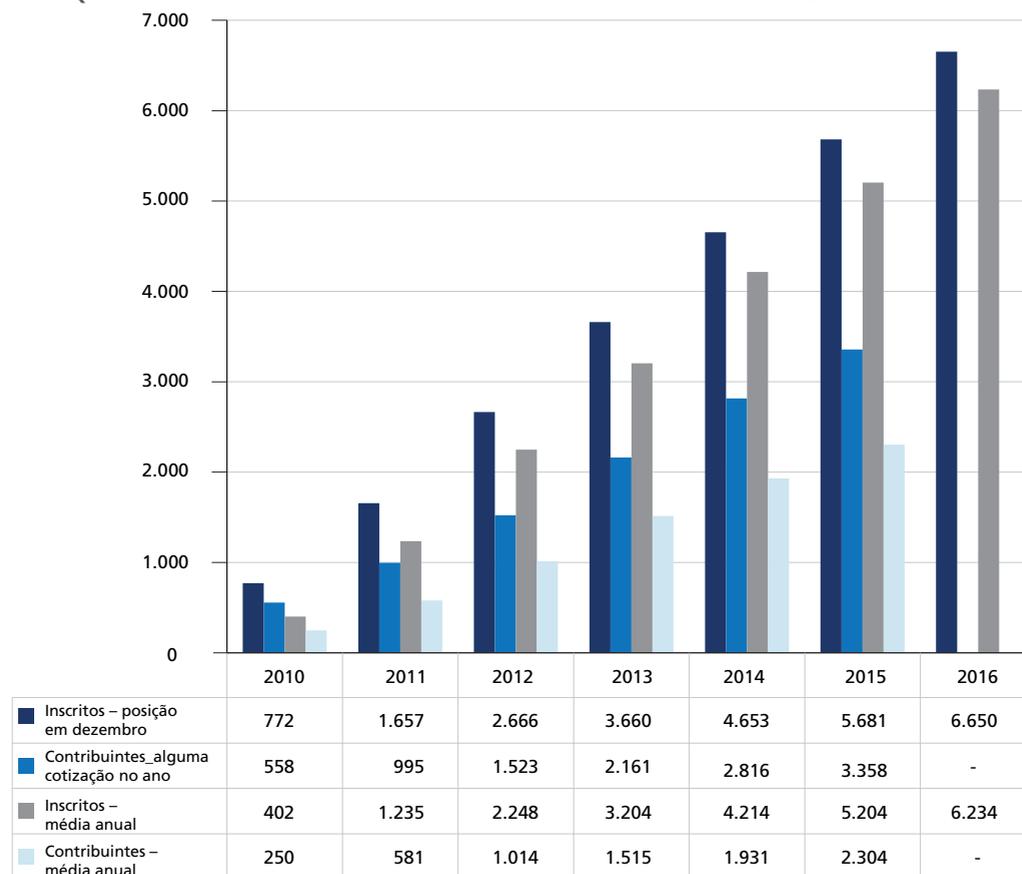
Outra hipótese, menos alentadora, é a de que a inaplicabilidade da retenção obrigatória, apenas para o MEI, tenha favorecido uma alteração relativamente rápida na distribuição por número de recolhimentos – alteração esta mais intensa que a observada para os demais grupos –, visto que sua imposição tende a elevar a participação de contribuintes esporádicos no RGPS. Entretanto, para ambos os planos (PSPS e MEI), a migração entre categorias (por exemplo, com a substituição promovida, pelo empregador, de empregados por autônomos) também pode contribuir para a explicação, na medida em que nesse caso os recolhimentos são determinados (se não efetuados, mais regularmente) pelo contratante. Tal movimentação, embora reconhecidamente ilegal, pode estar ganhando um espaço indesejado no âmbito do RGPS. Ademais, é possível que a atratividade do RGPS, entre os CIs, esteja diminuindo e a melhoria da densidade contributiva seja mais

afetada pela redução na entrada de novos contribuintes do que pela melhoria da frequência contributiva dos inscritos.

Novamente com respeito à inadimplência, vale ressaltar que os dados apresentados revelam apenas uma parte da problemática envolvendo os microempreendedores. Os dados do MPS fornecem informações sobre a frequência com que cotizam para a previdência aqueles que estabelecem uma relação com o RGPS em um dado ano, relação essa que pode ser identificada somente a partir da realização de um aporte. Assim, obviamente, a quantidade (média ou acumulada) de recolhimentos se refere apenas aos EIs que tenham feito ao menos uma contribuição no ano. Ocorre que existem EIs em diversas situações: há os que se inscrevem e nunca aportam; há também aqueles que contribuem por algum tempo, deixam de cotizar para a previdência e não cancelam a inscrição, permanecendo na base de dados como ativos; e, para além de outras situações possíveis, há o grupo que mantém alguma frequência contributiva, mas que o faz de maneira inconstante ou errática. As possibilidades são diversas, mas, conjuntamente, ajudam a explicar a reduzida proporção de EIs inscritos que mantêm uma relação consistente com o RGPS.

Embora a quantidade de trabalhadores aderentes ao MEI cresça contínua e significativamente desde a sua instituição, a quantidade de trabalhadores oficialmente registrados como MEIs supera largamente a quantidade daqueles do mesmo grupo que contribuem anualmente para o RGPS, qualquer que seja o indicador considerado (quantidade média de contribuintes ou de contribuintes com ao menos um recolhimento no ano). Tomados os anos para os quais há dados de contribuição disponíveis (2010-2015), nota-se que a expansão expressiva do número de inscritos nos anos iniciais não foi acompanhada de efeitos proporcionais no volume de contribuintes efetivos. A comparação entre estas grandezas apresentou uma estabilidade relativa nos últimos anos (2013-2014), mas a relação entre contribuintes e inscritos segue limitada e razoavelmente estabilizada, dado que o número de inscritos e a quantidade de contribuintes têm crescido a taxas decrescentes e próximas entre si.

GRÁFICO 17
Quantidade de contribuintes e de trabalhadores inscritos como MEI



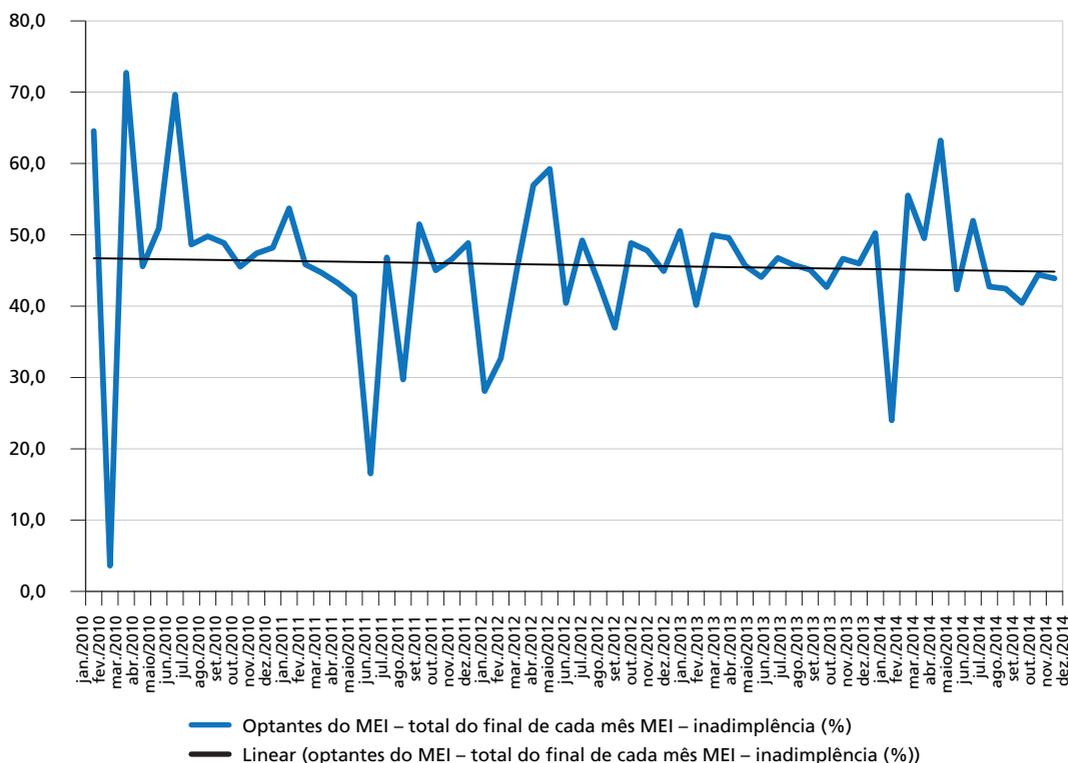
Fonte: Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim) e Aeps/MPS.
Elaboração dos autores.
Obs.: Não há dados de contribuição disponíveis para 2016

Para além de diversas medidas conjuntas tomadas pela Redesim²⁶ para estimular a inscrição de trabalhadores autônomos no MEI e a manutenção de sua frequência contributiva, o CGSIM tem atuado no sentido de retirar da base cadastral os aderentes inadimplentes. O comitê publicou no *Diário Oficial da União* a Resolução nº 36, de

26. A Redesim é um sistema integrado que permite abertura, fechamento, alteração e legalização de empresas em todas as juntas comerciais do Brasil, simplificando os procedimentos e reduzindo a burocracia ao estritamente necessário. Ela é administrada por um comitê gestor, o Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM), composto por órgãos e entidades dos governos federal, estadual e municipal, responsáveis pelo processo de registro e legalização dos empresários, sociedades empresárias e sociedades simples.

3 de maio de 2016,²⁷ que dispõe sobre o procedimento de cancelamento de inscrição do MEI em situação considerada irregular, entendido como aquele que não tenha entregado a Declaração Anual do Simples Nacional para o Microempreendedor Individual (DASN-MEI) em dois exercícios seguidos e que esteja inadimplente em todas as contribuições mensais devidas desde o primeiro mês deste período até o momento do cancelamento.

GRÁFICO 18
Grau de inadimplência entre os MEIs (jan./2010-dez./2014)
(Em %)



Fonte: Redesim.

Elaboração dos autores.

Obs.: Porcentagem de inadimplência é a quantidade de contribuintes em cada mês dividida pela quantidade total de optantes sobre inscritos acumulados até cada mês.

Medidas como essa podem ser importantes em um contexto de aparente estabilidade do elevado grau de inadimplência entre os CIs (calculado pela razão entre a quantidade de contribuintes e o número acumulado de optantes), sem sinais

27. Disponível em: <<https://goo.gl/14fxl0>>.

significativos de melhora e inclusive com oscilações ligeiramente negativas nos últimos meses para os quais já há dados públicos. O cancelamento do registro individual possui dois apelos positivos potenciais: por um lado, evita o acúmulo de débitos por parte do MEI; por outro, tende a estimular a participação efetiva dos inscritos, visto que a medida limita o acesso aos benefícios da formalidade sem a devida contrapartida contributiva.

Dadas as suas implicações para o sistema previdenciário e para os próprios trabalhadores, é imperativo que a questão da densidade contributiva seja melhor explorada e acompanhada nos próximos anos, inclusive porque a efetividade da expansão da cobertura previdenciária dos autônomos passa por este ponto. Um ponto a ser analisado é a interação entre as diversas medidas de inclusão previdenciária, bem como as interações entre as categorias e subcategorias de segurados. Os dados divulgados pelo RGPS tratam as distintas categorias isoladamente, sem que seja possível considerar as contribuições concomitantes ou complementares em diferentes categorias, para um mesmo segurado. Essa limitação pode implicar a existência de uma realidade, em termos de densidade contributiva, bem diversa daquela apresentada pelos dados disponíveis, que ignoram essas interações. Também será preciso avançar no estudo de eventuais implicações destas políticas de inclusão sobre outras categorias de contribuintes, como por exemplo sobre seus eventuais efeitos na precarização do trabalho – aqui entendida como a substituição de contratos formais de trabalho, com todas as garantias trabalhistas e previdenciárias, por vínculos que se restringem ao âmbito previdenciário e ademais tendem a repassar ao trabalhador um ônus maior por estes benefícios.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Houve avanços importantes na cobertura previdenciária do país na última década. Praticamente todas as categorias vivenciaram este fenômeno, cujo início coincide com o momento de implantação de uma série de políticas direcionadas a este fim, com foco nos trabalhadores autônomos. Este grupo, embora frequentemente tratado como tal, congrega trabalhadores e atividades muito díspares entre si, o que justifica a decisão governamental de utilizar mais de uma estratégia como via de inclusão. Estas iniciativas partiram da premissa básica de que a desproteção, nessa categoria, deve-se fundamentalmente à limitada capacidade contributiva de seus integrantes. Alguns estudos já se debruçaram sobre estas medidas e cada um, dentro de seu escopo,

apresentou evidências (mais ou menos contundentes) de contribuições efetivas destas para os resultados positivos acumulados no período analisado. De todo modo, esta mistura de medidas sobrepostas, somada ao contexto de expansão generalizada da cobertura, dificulta a avaliação de resultados e a identificação de efeitos causais.

Exceção feita à retenção obrigatória, os resultados apresentados parecem consistentes com o aumento da contribuição previdenciária entre trabalhadores por conta própria e empregadores com menores rendimentos, um dos propósitos fundamentais do PSPS e da figura jurídica do MEI. Ocorre que, como não foi objetivo deste trabalho estabelecer umnexo causal e mensurar o efeito isolado de cada uma destas intervenções sobre a cobertura em si (contribuintes/ocupados), não há aqui como ir além de se apontar indícios de que, mesmo em um cenário de elevação generalizada da proporção de ocupados que contribuem para o RGPS, os resultados entre os autônomos parecem positivos.

A instituição da retenção obrigatória (na prática, do recolhimento compulsório de contribuições ao RGPS), tal como interpretada aqui, parece ter sido desenhada para atuar mais na minimização da evasão de contribuições do que propriamente em prol do aumento da cobertura e/ou da probabilidade de cotizar para o RGPS. Não que este não seja um objetivo da medida, mas sua concepção parece sugerir que a contribuição seria consequência quase que necessária do alcance desse objetivo. Ocorre que, na prática, a contribuição compulsória pode ser um ponto de partida suficiente para a inscrição de autônomos no RGPS, mas insuficiente para sua permanência voluntária e regular no sistema, elemento que depende de outros fatores, alguns dos quais não adequadamente tratados por esta medida isoladamente.

Nesse contexto, deve ser analisado o crescimento parcialmente artificial no número de contribuintes do RGPS após a implantação da retenção obrigatória, em 2003. Embora esta medida tenha sido fundamental para evitar a evasão de contribuições efetivamente devidas ao sistema (visto que a cotização é obrigatória sempre, e quando há atividade remunerada), nota-se que sua eficácia tendeu a ser mais evidente sob a ótica fiscal do que sob a ótica da inclusão previdenciária. Não que não tenham ocorrido melhorias em consequência de sua implantação, mas seus efeitos sobre a cobertura podem ter sido ofuscados pelos aumentos generalizados na formalização e na proteção previdenciária.

Vale ainda ressaltar a *proxy* para a densidade contributiva entre os CIs, que, após período de declínio sistemático, esboça certa recuperação. Os indicadores disponíveis para esta dimensão da inserção previdenciária experimentam algum avanço, mesmo que ainda incipiente: têm havido aumentos tênues, mas contínuos, na quantidade média de recolhimentos no ano e também na proporção de contribuições no ano (frente às doze mensais, possíveis e desejáveis). Evidentemente, outros fatores podem ter contribuído contra e a favor destes resultados (por um lado, por exemplo, a elevação do rendimento real no período, possivelmente aumentando a capacidade contributiva entre os autônomos em geral; por outro lado, outros fatores, que não a inadimplência ou a volatilidade, levando à ruptura da constância contributiva), mas é possível que tenha havido alguma influência positiva das intervenções (notadamente por parte do PSPS). Justamente no tocante aos novos planos previdenciários, os resultados em termos de densidade contributiva mostraram-se díspares entre si: a frequência contributiva do PSPS supera a média para os CIs; para o MEI, os indicadores, ainda que incapazes de superar essa referência, evoluem positivamente.

Em qualquer dos casos, a proporção de trabalhadores autônomos com evolução errática de seus aportes ainda é mais elevada que a registrada entre os segurados empregados, e tal comportamento pode comprometer, em parte, a efetividade da cobertura previdenciária no momento da concessão de benefícios (notadamente no que diz respeito ao cumprimento de carências e da não acumulação de débitos, sendo este último ponto particularmente importante para os empreendedores individuais e sua já discutida inadimplência). Os resultados sugerem que as políticas públicas voltadas à expansão da cobertura previdenciária acrescentem a seus objetivos fundamentais, para além do aumento no número de inscritos e na proporção de contribuintes, o incremento na densidade contributiva de seus segurados. Houve avanços nesse sentido nas últimas décadas e a distância em relação aos segurados do segmento mais estruturado do mercado de trabalho (empregados formais) não é tão relevante, mas é preciso investir nesse aspecto da inserção previdenciária e buscar indicadores mais robustos para acompanhar a evolução da densidade contributiva (por exemplo, via dados de painel).

Nesse sentido, sugere-se ainda investigações mais profundas sobre a migração interna ao RGPS, entre categorias de segurados, movimento que pode ocultar inclusive algum efeito adverso em termos de precarização das ocupações – por exemplo, com a indesejável substituição de empregados (domésticos ou não) por prestadores de serviços

sem o mesmo grau de proteção social. Ademais, há que se investigar a ocorrência e o impacto da migração no interior da categoria de CI, notadamente do plano tradicional para outros mais econômicos, situação que pode redundar em perda de receitas sem uma contrapartida relevante sobre o nível efetivo de cobertura previdenciária dessa população.

Pode-se dizer que o RGPS, que detém a exclusividade da oferta do seguro social básico, tem tentado atuar, fundamentalmente, como um monopolista discriminador de preços, que busca cobrar do contribuinte o valor mais próximo possível daquele que este poderia (ou, mais provavelmente, estaria disposto a) pagar para garantir seu acesso à proteção previdenciária, por sua vez consubstanciada em um pacote de benefícios e serviços. Assume-se o pressuposto de que a disposição para contribuir varia em função da capacidade contributiva, de modo que a redução do custo de cotização deve ser maior quanto menor for a renda do contribuinte. Assim, os próprios indivíduos, ao escolherem os planos que lhes parecem mais adequados, se diferenciariam em relação à renda e revelariam seu perfil contributivo (Neri *et al.*, 2007). Por meio desta diferenciação do custo de cotização, o Estado poderia então aumentar o grau de cobertura e conseguir fazê-lo mesmo em segmentos vulneráveis da população descoberta, avanço que dificilmente seria possível com um preço único para todos.

Contudo, dado que a informação não é perfeita, é pouco trivial a diferenciação fiel dos desprotegidos em função de suas reais capacidades contributivas, dificuldade que pode favorecer a geração de distorções no âmbito do RGPS, sistema já marcado por contradições profundas. Embora, legalmente, cada uma dessas medidas se destine a um subgrupo dos trabalhadores autônomos, não há como ignorar o fato de que as diferenças podem ser sutis e que não há como garantir a exata vinculação do perfil do inscrito ao perfil idealmente focalizado. Essas ações ainda podem acabar se sobrepondo de algum modo – além de possuírem potencial para afetar a adesão a outras medidas de inclusão, desenhadas para outras categorias (com destaque para os domésticos e os empregados sem carteira).

Essa dificuldade é agravada pelo fato de que os pacotes de benefícios e serviços previdenciários, para os diferentes planos contributivos, são praticamente idênticos entre si. Ademais, a prevalência do piso previdenciário como valor do salário de benefício (situação observada em mais de dois terços do estoque do RGPS), em parte como

consequência dos expressivos aumentos reais concedidos a esse referencial, torna inócua a predefinição do benefício de valor único como critério adicional para a autosseleção. Indivíduos com rendimento ignorado pelo RGPS podem escolher livremente entre planos previdenciários similares a preços distintos, sendo absolutamente racional a opção pelo de menor custo. Ou seja, o sistema não consegue diferenciar diretamente os potenciais segurados e falha no desenho de incentivos para a autodiferenciação. Os indicadores preocupam porque, para além dos desafios persistentes para o aumento da proporção de autônomos protegidos pela previdência social, os resultados parecem modestos frente aos incentivos proporcionados.

A eliminação da diferença entre as alíquotas do MEI e do PSPS, a fim de tornar o sistema mais sustentável e desestimular eventuais migrações entre os planos, e/ou a diferenciação de pacotes (pela oferta de benefícios e serviços, ainda que estes já estejam restritos ao básico), que levem os indivíduos a fazer escolhas mais ajustadas à sua real capacidade contributiva, são medidas que podem ser incorporadas ao debate, ainda que não estejam isentas de algum custo indesejado em termos de potencial de inclusão e de profundidade da proteção oferecida. Uma possibilidade é a diferenciação nos requisitos de elegibilidade, como a carência contributiva mínima, segundo as alíquotas de contribuição, embora este também possa ser um fator de exclusão, já que o público com menor capacidade contributiva tende a enfrentar dificuldades maiores para manter o volume necessário e a regularidade dos aportes. Outra alternativa, de mais difícil execução, mas já aplicada para os contribuintes facultativos de baixa renda, pode ser a vinculação de algum destes planos de inclusão a cadastros governamentais (ainda que menos restritivos que o Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico) que revelem o máximo possível da real situação socioeconômica de seus participantes ou beneficiários.²⁸

28. O facultativo de baixa renda cotiza para a previdência com valor reduzido (de 5% do SM) e a filiação previdenciária nesta modalidade é exclusiva para homem ou mulher de famílias de baixa renda, que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito da sua residência e que não tenha renda própria. São requisitos para participação: não possuir renda própria de nenhum tipo; não exercer atividade remunerada e dedicar-se apenas ao trabalho doméstico, na própria residência; possuir renda familiar de até 2 SMs, sendo que o Bolsa Família não entra para o cálculo; e estar inscrito no CadÚnico, com situação atualizada nos últimos dois anos. Essas medidas são interessantes, mas são limitadas, não apenas por questões operacionais. Muitos destes indivíduos não possuem capacidade contributiva e outros, mesmo que a tenham em algum grau, enfrentam um custo de oportunidade elevado nessa decisão – em face, por exemplo, de outros gastos pessoais e familiares essenciais no curto prazo (alimentação, saúde, educação etc.).

Um aspecto fundamental a ser discutido, neste contexto, é o limite dos subsídios concedidos, pois a partir de certo ponto (com a eventual redução das alíquotas contributivas a níveis simbólicos e o agravante de que a focalização destes subsídios pode resultar pouco factível) pode-se estimular a precarização das relações de trabalho (via migração involuntária entre categorias de segurados) e favorecer a concessão de subsídios regressivos à cotização de trabalhadores com capacidade para arcar com os custos normais da cobertura. Poderia ser necessário e legítimo, em vez disso, proteger a qualidade da proteção já alcançada no país e ao mesmo tempo reconhecer que parte da população – sem o suporte de diversas outras políticas públicas (políticas de geração de emprego e renda, políticas de renda mínima, aumento do nível de educação etc.), as quais não podem ser substituídas pela política previdenciária, mas são imperativas para fins de proteção e de redistribuição de renda – pode não alcançar os requisitos contributivos qualquer que seja o valor da contribuição exigida. Um ponto de partida nesse debate deveria ser uma avaliação de impacto das políticas aqui abordadas sobre a cobertura previdenciária, com destaque para o efeito migração.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência Social. **Anuário Estatístico da Previdência Social** – Aeps 2014. Brasília: MTPS; INSS; Dataprev, 2016. v. 23. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/AEPS-2014.pdf>>.

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

CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M.; HECKSHER, M. Efeitos dos pisos salariais estaduais sobre o mercado de trabalho: uma nova abordagem empírica. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1887). **Economia Aplicada**, v. 19, n. 1, p. 131-169, 2015.

CORSEUIL, C. H.; NERI, M. C.; ULYSSEA, G. **Uma análise exploratória dos efeitos da política de formalização dos microempreendedores individuais**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Boletim Mercado de Trabalho, n. 54). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/bmt54_nt02_analise_exploratoria.pdf>.

COSTANZI, R. N.; BARBOSA, E. D.; RIBEIRO, H. V. M. A experiência do microempreendedor individual na ampliação da cobertura previdenciária no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 62, n. 4, p. 387-406, 2011.

FAJNZYLBBER, P. Minimum wage effects throughout the wage distribution: evidence from Brazil's formal and informal sectors. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 29., 2001, Salvador, Bahia. **Anais...** Salvador: Anpec, 2001. Disponível em: <<http://econpapers.repec.org/paper/anpen2001/>>.

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

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

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

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

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as leis nºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 1, 15 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm>.

_____. Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, altera as leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 1, 22 dez. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp128.htm>.

_____. Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 1, 11 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp139.htm>.

APÊNDICE

TABELA A.1
Brasil: categorias de segurados e quantidade média anual de contribuintes

Categorias	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Empregado	22.315.801	22.721.877	24.279.906	25.820.169	26.576.068	29.306.622	32.107.542	33.083.718	35.841.961	38.472.270	40.786.998	41.683.936	42.697.634
Individual	4.272.781	4.426.017	4.873.748	5.110.320	5.145.412	5.452.005	5.787.749	6.170.102	6.765.878	7.417.188	7.993.655	8.678.502	9.223.937
Facultativo	561.146	364.072	413.522	458.866	481.563	506.809	586.850	675.775	733.906	805.927	1.149.421	1.345.660	1.408.211
Doméstico	1.660.269	1.278.331	1.303.432	1.388.316	1.395.968	1.462.119	1.457.028	1.467.843	1.471.876	1.476.968	1.471.894	1.501.738	1.463.505
Segurado special	23.205	3.467	4.923	6.627	5.147	3.862	3.714	4.018	4.012	4.141	4.507	3.915	3.368
Ignorada	7.872	148	39	77	2	120	166	8.400	0	75	81	146	106
Total	28.841.074	28.793.912	30.875.569	32.784.373	33.604.161	36.731.537	39.943.048	41.409.857	44.817.632	48.176.569	51.406.556	53.213.898	54.796.760

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (Aeps)/Ministério da Previdência Social (MPS). Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/fm/fmologo/>>.

Elaboração dos autores.

Obs.: A quantidade corresponde ao número médio mensal de contribuintes, ou seja, à soma do número de meses com contribuição para cada trabalhador, dividido por doze.

TABELA A.2

Brasil: quantidade de trabalhadores ocupados segundo posição na ocupação e situação previdenciária, com idade entre 16 e 59 anos

Posição na ocupação	Trabalhadores ocupados e contribuintes												
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
Empregados	19.448.492	19.488.330	-	19.849.533	20.109.522	20.314.662	20.427.174	20.757.921	-	23.719.554	24.459.010	25.222.466	
Militares	257.185	247.135	-	282.396	282.952	296.631	295.678	288.891	-	269.563	214.410	254.222	
Estatutários	3.602.853	3.740.325	-	4.204.811	4.170.764	4.076.088	4.139.738	4.429.370	-	4.546.360	4.702.815	4.874.609	
Trabalhadores domésticos	829.540	850.586	-	1.068.317	1.189.824	1.263.891	1.297.790	1.424.350	-	1.649.717	1.681.524	1.768.035	
Trabalhadores por conta própria	2.533.924	2.602.761	-	2.621.485	2.685.168	2.592.379	2.390.455	2.507.468	-	2.348.351	2.265.778	2.457.273	
Empregadores	1.461.323	1.422.794	-	1.689.384	1.520.892	1.639.272	1.608.657	1.671.361	-	1.742.072	1.768.145	1.821.994	
Não remunerados	94.932	116.314	-	92.719	116.750	118.341	101.583	107.628	-	118.875	96.764	105.975	
Contribuintes	28.228.249	28.468.245	-	29.808.645	30.075.872	30.301.264	30.261.075	31.186.989	-	34.394.492	35.188.446	36.504.574	

Posição na ocupação	(Continua)												
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014		
Empregados	26.879.941	28.438.491	29.629.049	31.539.408	33.900.826	34.534.155	-	38.427.259	39.565.824	40.299.386	40.868.758		
Militares	260.773	253.886	266.735	239.645	261.173	272.832	-	218.250	345.821	343.132	331.017		
Estatutários	5.098.182	4.996.756	5.330.303	5.611.487	5.844.456	6.021.950	-	6.135.269	6.229.847	6.319.816	6.310.394		
Trabalhadores domésticos	1.772.173	1.858.422	1.934.096	1.988.736	1.943.007	2.217.233	-	2.337.386	2.333.647	2.472.235	2.518.148		
Trabalhadores por conta própria	2.449.921	2.526.881	2.680.586	2.853.836	2.608.381	2.946.736	-	4.031.108	4.287.023	4.496.788	5.142.712		
Empregadores	1.859.535	1.957.237	2.180.556	1.833.210	2.134.555	2.171.037	-	1.932.119	2.186.443	2.275.673	2.369.262		
Não remunerados	121.606	132.132	202.461	261.363	229.213	293.606	-	249.066	281.043	311.961	434.075		
Contribuintes	38.442.131	40.163.805	42.223.786	44.327.685	46.921.611	48.457.549	-	53.330.457	55.229.648	56.518.991	57.974.366		

Trabalhadores ocupados e não contribuintes													
Posição na ocupação	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
Empregados	8.601.500	9.121.402	-	9.099.792	9.535.628	9.542.721	10.019.264	10.436.080	-	11.475.241	12.097.814	11.856.991	
Militares	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Estatutários	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Trabalhadores domésticos	2.898.303	3.129.391	-	3.450.864	3.300.660	3.467.414	3.323.765	3.595.607	-	3.903.742	4.047.756	4.033.597	
Trabalhadores por conta própria	9.730.380	9.902.285	-	11.143.874	10.639.879	11.211.590	11.672.238	12.330.078	-	12.652.175	13.201.100	13.251.591	
Empregadores	680.853	679.396	-	778.080	713.455	872.146	928.591	1.003.068	-	1.122.631	1.272.034	1.167.472	
Não remunerados	6.409.173	6.461.101	-	6.526.951	6.021.815	6.089.158	5.939.131	6.566.588	-	5.806.182	6.165.386	6.213.451	
Não contribuintes	28.320.209	29.293.575	-	30.999.561	30.211.437	31.183.029	31.882.989	33.931.421	-	34.959.971	36.784.090	36.523.102	

Posição na Ocupação	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Empregados	12.480.647	12.309.267	12.522.605	12.052.564	12.055.334	11.380.679	-	10.250.840	10.393.099	10.031.229	10.019.335	
Militares	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Estatutários	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Trabalhadores domésticos	4.295.384	4.342.284	4.347.434	4.223.249	4.227.448	4.507.799	-	3.893.395	3.627.477	3.423.056	3.351.918	
Trabalhadores por conta própria	13.352.212	13.520.287	13.272.703	13.309.245	13.075.847	13.051.690	-	12.549.645	12.178.084	11.920.087	12.221.394	
Empregadores	1.192.925	1.254.023	1.321.771	1.164.511	1.508.459	1.357.262	-	872.172	955.015	873.549	812.122	
Não remunerados	5.966.735	6.242.667	5.856.671	5.837.644	5.494.191	5.014.517	-	4.224.714	3.918.180	3.881.970	4.050.460	
Não contribuintes	37.287.903	37.668.528	37.321.184	36.587.213	36.361.279	35.311.947	-	31.790.766	31.071.855	30.129.891	30.455.229	

(Continua)

(Continuação)

Posição na ocupação	Total de trabalhadores ocupados												
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
Empregados	28.049.992	28.609.732	-	28.949.325	29.645.150	29.857.383	30.446.438	31.194.001	-	35.194.795	36.556.824	37.079.457	
Militares	257.185	247.135	-	282.396	282.952	296.631	295.678	288.891	-	269.563	214.410	254.222	
Estatutários	3.602.853	3.740.325	-	4.204.811	4.170.764	4.076.088	4.139.738	4.429.370	-	4.546.360	4.702.815	4.874.609	
Trabalhadores domésticos	3.727.843	3.979.977	-	4.519.181	4.490.484	4.731.305	4.621.555	5.019.957	-	5.553.459	5.729.280	5.801.632	
Trabalhadores por conta própria	12.264.304	12.505.046	-	13.765.359	13.325.047	13.803.969	14.062.693	14.837.546	-	15.000.526	15.466.878	15.708.864	
Empregadores	2.142.176	2.102.190	-	2.467.464	2.234.347	2.511.418	2.537.248	2.674.429	-	2.864.703	3.040.179	2.989.466	
Não remunerados	6.504.105	6.577.415	-	6.619.670	6.138.565	6.207.499	6.040.714	6.674.216	-	5.925.057	6.262.150	6.319.426	
Não contribuintes	56.548.458	57.761.820	-	60.808.206	60.287.309	61.484.293	62.144.064	65.118.410	-	69.354.463	71.972.536	73.027.676	

Posição na ocupação	Total de trabalhadores ocupados										
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Empregados	39.360.588	40.747.758	42.151.654	43.591.972	45.956.160	45.914.834	-	48.678.099	49.958.923	50.330.615	50.888.093
Militares	260.773	253.886	266.735	239.645	261.173	272.832	-	218.250	345.821	343.132	331.017
Estatutários	5.098.182	4.996.756	5.330.303	5.611.487	5.844.456	6.021.950	-	6.135.269	6.229.847	6.319.816	6.310.394
Trabalhadores domésticos	6.067.557	6.200.706	6.281.530	6.211.985	6.170.455	6.725.032	-	6.230.781	5.961.124	5.895.291	5.870.066
Trabalhadores por conta própria	15.802.133	16.047.168	15.953.289	16.163.081	15.684.228	15.998.426	-	16.580.753	16.465.107	16.416.875	17.364.106
Empregadores	3.052.460	3.211.260	3.502.327	2.997.721	3.643.014	3.528.299	-	2.804.291	3.141.458	3.149.222	3.181.384
Não remunerados	6.088.341	6.374.799	6.059.132	6.099.007	5.723.404	5.308.123	-	4.473.780	4.199.223	4.193.931	4.484.535
Não contribuintes	75.730.034	77.832.333	79.544.970	80.914.898	83.282.890	83.769.496	-	85.121.223	86.301.503	86.648.882	88.429.595

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Em 1994, 2000 e 2010 a Pnad não foi a campo.

2. Exclusive áreas rurais da Região Norte (salvo Tocantins).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Lara Alves dos Santos Ferreira de Souza
Luciana Nogueira Duarte
Mariana Silva de Lima
Vivian Barros Volotão Santos
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)
Cynthia Neves Guilhon (estagiária)

Editoração

Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Mayana Mendes de Mattos (estagiária)
Vinícius Arruda de Souza (estagiário)

Capa

Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

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

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

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

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**



ISSN 1415-4765



9 771415 476001