

O BRASIL PODE MAIS. MUITO MAIS...

Editor

Luiz Alberto Machado

Autores

**Celina Martins Ramalho
Cláudio Gonçalves dos Santos
Deborah Hornblas Travassos
Eduardo José Monteiro da Costa
Francisco Prisco Neto
Gil Marcos Clarindo dos Santos
Jin Whan Oh
Joseph Couri
Katya Hochleitner
Lauro Modesto dos Santos Jr.
Lucas Ferraz
Marcelo Martinovich
Marcos Cintra**

**Maria Alejandra Madi
Mônica Beraldo
Nancy Gorgulho Braga
Odilson Gomes Braz Jr.
Paulo Brasil Corrêa de Mello
Paulo Francisco Monteiro Galvão Jr.
Reinaldo Cesar Cafeo
Roberto Macedo
Rodrigo Simões Galvão
Sergio Volk
Vera Martins da Silva
Vladimir Fernandes Maciel**



**INSTITUTO DE
INTELIgÊNCIA ECONôMICA**



CS Digitalizado por

O desafio da Previdência Social

Marcos Cintra¹

A Previdência Social brasileira caminha para a ruptura fiscal. Sua evolução histórica já não permite leituras otimistas – mas tem solução.

A questão previdenciária não é um problema conjuntural nem um desequilíbrio administrável por ajustes marginais. O sistema, na forma como está estruturado, consumirá progressivamente a capacidade fiscal do Estado, levando o País ao estrangulamento orçamentário, extinguindo o espaço para investimentos públicos e inviabilizando políticas de crescimento. Os números revelam algo que o debate público reluta em enfrentar: a Previdência, se mantidas as regras vigentes, vai quebrar o Brasil.

O Regime Geral de Previdência Social opera sistematicamente no vermelho desde a década de 1990 e a velocidade de deterioração aumentou na última década. A arrecadação vinculada à folha de salários não acompanha mais a expansão do número de beneficiários, nem a evolução dos gastos previdenciários indexados a regras constitucionais e a fatores demográficos. O Anuário Estatístico da Previdência Social mostra que a relação entre contribuintes e beneficiários se reduz ano a ano, pressionando ainda mais as contas públicas (BRASIL, 2023). Se esse movimento persistir, a despesa previdenciária consumirá parcela crescente do PIB, comprimindo o orçamento discricionário e tornando inviáveis investimentos estratégicos em infraestrutura, educação, inovação e serviços essenciais.

¹ Marcos Cintra é economista. E-mail: marcos.cintra@fgv.br

Essa crise não se explica apenas pela transição demográfica. Apesar do envelhecimento populacional, reconhecido pela literatura (VAROTO; QUEIROZ, 2022), países com dinâmica etária semelhante não enfrentam desequilíbrios dessa magnitude porque sustentam seus sistemas de proteção social com bases tributárias amplas e aderentes ao funcionamento da economia contemporânea.

O problema brasileiro está na desconexão entre o modelo de financiamento e a transformação estrutural do mercado de trabalho. A automação, a economia de plataformas, a digitalização dos serviços e a informalidade elevada reduziram drasticamente a arrecadação baseada em vínculos formais de emprego. O financiamento previdenciário, apoiado em contribuições incidentes essencialmente sobre a folha, deixou de acompanhar a evolução do PIB. Como destacam Afonso e Zylberstajn (2015) e Cintra (2003), a deterioração da base contributiva é estrutural, e não conjuntural, colocando o sistema previdenciário brasileiro em uma trajetória insustentável. O resultado é uma equação fiscal perversa: despesas crescentes e receitas estagnadas ou em queda relativa.

Os sucessivos ajustes paramétricos – idade mínima, regras de transição, mudança em métodos de cálculo – apenas adiaram o problema. A literatura confirma que tais medidas desaceleram temporariamente o crescimento do déficit, mas não atacam sua causa fundamental. Giambiagi e Afonso (2022) explicam que reformas paramétricas atuam sobre o ritmo de expansão da despesa, mas são incapazes de reverter a erosão da base de arrecadação. A estrutura econômica brasileira deslocou-se para formatos produtivos que não geram, na mesma proporção, vínculos formais e contribuições tradicionais. Persistir com o modelo vigente é prolongar um sistema fadado ao colapso orçamentário.

O Tesouro Nacional registra aumento contínuo das transferências necessárias para fechar o rombo previdenciário, comprometendo a sustentabilidade do conjunto das políticas públicas (BRASIL, 2024). Mendes e Oreiro (2023) demonstram que essa compressão orçamentária reduz drasticamente a capacidade de investimento público e prejudica o crescimento de longo prazo, gerando um ciclo de baixa produtividade, menor arrecadação e dependência crescente de emis-

sões de dívida para financiar obrigações correntes. Infraestrutura, saneamento, mobilidade, modernização administrativa e outros bens públicos essenciais são sacrificados para sustentar uma estrutura previdenciária que não dialoga mais com a economia real.

Como observa Barbosa (2020), esse deslocamento compromete o futuro do desenvolvimento nacional. A incapacidade de investir deteriora a competitividade do País, reduz sua capacidade de atrair capital produtivo, prejudica o aumento da produtividade e impede a construção das bases para crescimento sustentado.

A raiz do problema previdenciário brasileiro está no sistema jurídico-normativo que a Constituição de 1988 definiu como universal, parcialmente não contributivo e de responsabilidade geral do Estado. A seguridade social brasileira – que engloba saúde, assistência e previdência – foi estruturada como direito social garantido a toda população. Entretanto, seu financiamento permaneceu majoritariamente vinculado a contribuições incidentes sobre um modelo de mercado de trabalho em processo de evidente deterioração. A incoerência entre o desenho constitucional e a forma de financiamento atual produz inconsistências institucionais graves.

Como destacam Castro e Ribeiro (2020), a separação artificial entre orçamento fiscal e orçamento da seguridade, somada à dependência da folha, cria um arranjo que fragiliza financeiramente o próprio Estado social. Contraditoriamente, a DRU (Desvinculação de Receitas da União) desvincula receitas vinculadas e torna necessário, por outro lado, transferências recorrentes do Tesouro para o sistema subsistir.

A proposta de solução é simples: criar uma nova base de financiamento. Em outras palavras, há que se extinguir as antigas fontes de financiamento da Previdência, majoritariamente as contribuições patronais e laborais ao INSS, a Cofins e a CSLL, e substituí-las por um imposto digital (ID) incidente sobre pagamentos, com alíquota que estimamos ser de 2,5% em cada ponta da transação. Esse arranjo cria um mecanismo que se expande com a economia, acompanha a evolução tecnológica, universaliza a base de incidência e reduz drasticamente a burocracia e o litígio tributário

A virtude do imposto digital está em sua capacidade de capturar a riqueza onde ela realmente circula. Em vez de tributar uma base que se contrai, o ID tributa o fluxo de pagamentos, que cresce em base exponencial. Diferentemente da CPMF, com a qual guarda semelhança aparente, esse novo imposto não seria um adicional sobre o sistema vigente, mas substitutivo do desgastado mecanismo do financiamento previdenciário hoje existente.

Cintra (2024) enfatiza que, embora frequentemente incluída no debate como mero tributo cumulativo, a CPMF era, na verdade, a primeira experiência de tributação sobre a base total de pagamentos – e não apenas sobre operações financeiras específicas. Com o avanço dos meios digitais, essa base expandiu-se de forma extraordinária. Segundo o Banco Mundial (2022), tributos sobre pagamentos apresentam elevada capacidade arrecadatória mesmo com alíquotas reduzidas, eliminam incentivos para evasão e simplificam sistemas tributários altamente complexos.

O ID não incidiria sobre transferências interbancárias, evitando dupla tributação e distorções no sistema bancário. Incidiria apenas sobre transações entre agentes econômicos mercantis, refletindo os fluxos reais de produção, consumo e circulação de renda. A complexidade de se fiscalizar a base de pagamentos é mínima, uma vez que todas as operações são registradas em tempo real, eliminando a necessidade de auditorias custosas ou disputas judiciais intermináveis. Como observam Tafner e Giambiagi (2010), um sistema tributário eficiente deve minimizar custos de conformidade e incentivar a formalização; a folha salarial, ao contrário, penaliza justamente o elo mais importante para o desenvolvimento social: o emprego formal.

Com a eliminação da tributação sobre a folha, reduz-se um dos maiores entraves à formalização do trabalho no Brasil. A economia brasileira, altamente informal, enfrenta custos trabalhistas que criam barreiras de entrada para pequenas empresas e ampliam o diferencial entre emprego formal e ocupações informais. Ao substituir esses encargos por um ID, alivia-se o custo de contratação, estimula-se a formalização e fortalece-se a arrecadação, que passa a depender do

volume de pagamentos – e não da proporção de trabalhadores registrados. Essa mudança elimina o incentivo à terceirização artificial, à pejotização e a outras formas de evasão contributiva amplamente difundidas na economia subterrânea, incluindo o crescente crime organizado.

O impacto fiscal dessa substituição é direto. O Tesouro não teria de cobrir déficits crescentes da Previdência com outras receitas, liberando recursos para investimentos públicos. A reconstrução da capacidade de investimento do Estado é elemento central para qualquer estratégia de desenvolvimento. Sem infraestrutura adequada, logística eficiente, energia confiável, saneamento básico e modernização tecnológica, o crescimento econômico de longo prazo é inviável. Barbosa (2020) destaca que a incapacidade de investir é um dos principais fatores que explicam a baixa produtividade crônica do País. A substituição da base de financiamento previdenciário cria espaço orçamentário para que o Estado volte a exercer seu papel histórico de indutor de crescimento.

O argumento de que um imposto sobre pagamentos seria inflacionário não se sustenta quando analisado no contexto de substituição tributária. Ao eliminar encargos trabalhistas e tributos sobre produção, reduz-se o custo das empresas. O efeito líquido tende a ser menor do que o repasse decorrente da tributação sobre a folha. Estudos empíricos da experiência da CPMF mostraram que seu impacto inflacionário foi residual e amplamente compensado por baixos custos de *compliance* (CINTRA, 2024). A cumulatividade, frequentemente mencionada como crítica, perde relevância quando as alíquotas são baixas e os custos eliminados são altos. A literatura internacional confirma que a cumulatividade só produz efeitos negativos significativos quando associada a alíquotas elevadas – o que não se aplica ao caso brasileiro (OECD, 2023).

O Brasil precisa de um sistema de financiamento previdenciário que cresça com o PIB, acompanhe a evolução tecnológica e não sobrecarregue o Tesouro. A Previdência deve ser financiada por um imposto universal, estável e compatível com o mundo digital. O Imposto

Digital, estruturado sobre a base de pagamentos, é a única proposta com aderência técnica ao problema real. Ajustes paramétricos não resolverão uma equação desequilibrada por definição.

Se o País insistir no atual modelo, a Previdência continuará a deteriorar as contas públicas, levando a economia a um ciclo de estagnação permanente. Um sistema de bem-estar requer financiamento sólido, transparente e sustentável. A transição para o Imposto Digital oferece o caminho para evitar a falência fiscal e permitir que a Previdência cumpra seu papel de proteção social.

Sim, a Previdência tem jeito.

Referências

- AFONSO, Luís Eduardo; ZYLBERSTAJN, Hélio. Evolução e sustentabilidade da Previdência Social no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, v. 69, n. 2, 2015.
- BARBOSA, Fernando de Holanda. *A dinâmica fiscal brasileira e os desafios da Previdência*. Fundação Getulio Vargas (FGV), 2020.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatórios do Sistema de Pagamentos. Brasília, 2024.
- BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS). Brasília, 2023.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Resultado do Tesouro Nacional – Séries Históricas do Déficit Previdenciário. Brasília, 2024.
- CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido. O financiamento da Seguridade Social no Brasil. IPEA, Texto para Discussão nº 2611, 2020.
- CINTRA, Marcos. Base de financiamento da previdência social: alternativas e perspectivas. Ministério da Previdência Social, março 2003
- CINTRA, Marcos. Movimentação financeira: a base de uma nova contribuição ao INSS em substituição à folha de pagamentos. *Revista de Administração Pública (RAP)*. Vol 44. Nº 6-2010
- CINTRA, Marcos. *A movimentação financeira para custear a Previdência*. Poder 360, 10 jun. 2024.

GIAMBIAGI, Fabio. *Reformas econômicas no Brasil: o que deu certo e o que falta fazer*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2021.

GIAMBIAGI, Fabio; AFONSO, Luís Eduardo. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: LTC, 2022.

MENDES, Marcos; OREIRO, José Luís. Sustentabilidade fiscal e Previdência: simulações para o longo prazo. PUC-Rio, Working Paper nº 987, 2023.

OECD. *Pensions at a Glance 2023*. Paris: OECD Publishing, 2023.

VAROTO, Roberto; QUEIROZ, Paulo. Demografia e Previdência: projeções de gasto e impacto fiscal para 2050. *Revista de Economia Aplicada*, v. 26, n. 3, 2022.