BOCA
BOLETIM DE CONJUNTURA

ENVELHECIMENTO POPULACIONAL E SUSTENTABILIDADE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA, FINANCIAMENTO E DESIGUALDADES

POPULATION AGEING AND THE SUSTAINABILITY OF SOCIAL SECURITY IN BRAZIL: DEMOGRAPHIC TRANSITION, FINANCING AND INEQUALITIES

ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL Y SOSTENIBILIDAD DE LA PREVISIÓN SOCIAL EN BRASIL: TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, FINANCIAMIENTO Y DESIGUALDADES

https://doi.org/10.56238/bocav25n84-010

Data de submissão: 06/10/2026 **Data de publicação:** 06/11/2026

Antônio Rosevaldo Ferreira da Silva
Instituição: Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS)
E-mail: rosevaldo@uefs.br

RESUMO

O artigo examina os desafios impostos pelo envelhecimento populacional ao financiamento da previdência social brasileira, considerando a estrutura de repartição do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a informalidade do mercado de trabalho, as desigualdades de cobertura e as possibilidades de diversificação das receitas. Emprega pesquisa bibliográfica e documental, de caráter descritivo-analítico, baseada no Censo Demográfico 2022, nas projeções do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, nos demonstrativos do Ministério da Previdência Social, em registros do Tribunal de Contas da União, na Constituição Federal e em estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Os dados indicam envelhecimento acelerado e insuficiência financeira do RGPS, cujo resultado negativo alcançou aproximadamente R$ 317 bilhões em 2025. Argumenta-se que o diagnóstico não pode ser reduzido à relação entre idosos e população ativa, pois a arrecadação depende também de salários, formalização, produtividade, desenho contributivo e escolhas de política tributária. Corrige-se a interpretação segundo a qual a Desvinculação de Receitas da União permitiria recuperar automaticamente receitas da seguridade social em 2025. Conclui-se que a sustentabilidade previdenciária requer coordenação entre políticas de trabalho, financiamento, proteção assistencial e equidade distributiva, com avaliação transparente de impactos fiscais e sociais.

Palavras-chave: Envelhecimento Populacional. Previdência Social. Financiamento Público. Informalidade. Seguridade Social.

ABSTRACT

This article examines the challenges posed by population ageing to Brazilian social security financing, focusing on the pay-as-you-go General Social Security Regime, labor informality, coverage inequalities and revenue diversification. It uses a descriptive and analytical documentary and bibliographical approach grounded in official demographic, fiscal and legal sources. The evidence indicates rapid ageing and a negative financial balance of approximately BRL 317 billion in 2025.

Sustainability, however, cannot be inferred solely from age composition: wages, formal employment, productivity, contribution rules and tax policy also matter. The article distinguishes social security accounts from the broader social protection budget and corrects misleading claims about the automatic recovery of revenues through changes to the federal revenue earmarking mechanism. It concludes that fiscal and social sustainability must be assessed jointly.

Keywords: Population Ageing. Social Security. Public Financing. Informality. Social Protection.

RESUMEN

El artículo examina los desafíos impuestos por el envejecimiento poblacional a la financiación de la previdencia social brasileña, considerando la estructura de reparto del Régimen General de Previdencia Social (RGPS), la informalidad del mercado laboral, las desigualdades de cobertura y las posibilidades de diversificación de ingresos. Emplea investigación bibliográfica y documental, de carácter descriptivo-analítico, basada en el Censo Demográfico 2022, en las proyecciones del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, en los demostrativos del Ministerio de Previdencia Social, en registros del Tribunal de Cuentas de la Unión, en la Constitución Federal y en estudios del Instituto de Investigación Económica Aplicada. Los datos indican envejecimiento acelerado e insuficiencia financiera del RGPS, cuyo resultado negativo alcanzó aproximadamente R$ 317 mil millones en 2025. Se argumenta que el diagnóstico no puede reducirse a la relación entre ancianos y población activa, pues la recaudación depende también de salarios, formalización, productividad, diseño contributivo y opciones de política tributaria. Se corrige la interpretación según la cual la Desvinculación de Ingresos de la Unión permitiría recuperar automáticamente ingresos de la seguridad social en 2025. Se concluye que la sostenibilidad previsional requiere coordinación entre políticas de trabajo, financiamiento, protección asistencial y equidad distributiva, con evaluación transparente de impactos fiscales y sociales.

Palabras clave: Envejecimiento Poblacional. Previdencia Social. Financiación Pública. Informalidad. Seguridad Social.

1 INTRODUÇÃO

O envelhecimento populacional constitui uma das transformações estruturais mais relevantes da sociedade brasileira. A redução da fecundidade, a maior sobrevivência e as mudanças no perfil etário alteram progressivamente a composição da população e, por consequência, a relação entre pessoas ocupadas, contribuintes e beneficiários da previdência social. O fenômeno não equivale, por si, a uma crise fiscal inevitável: seus efeitos dependem de instituições, produtividade, participação no trabalho e capacidade do Estado de organizar receitas e despesas.

A Constituição Federal de 1988 instituiu a seguridade social como conjunto integrado de ações de saúde, previdência e assistência social, com financiamento de toda a sociedade, de forma direta e indireta (BRASIL, 1988). O RGPS, embora integre essa arquitetura, possui contabilidade e regras próprias. Confundir a insuficiência financeira do regime com um resultado consolidado da seguridade social pode produzir diagnósticos imprecisos e recomendações normativas inadequadas.

No Brasil, a discussão frequentemente se concentra na elevação da idade de aposentadoria, na contenção de benefícios e na comparação nominal entre arrecadação e despesas. Essas variáveis são importantes, mas insuficientes. A capacidade contributiva é condicionada pela dinâmica do emprego formal, pela massa salarial, pelo crescimento econômico e pela organização dos regimes tributários. A previdência rural e a assistência aos idosos vulneráveis, por sua vez, possuem funções redistributivas que não podem ser avaliadas apenas pela ótica do retorno individual das contribuições.

Este trabalho parte de uma apresentação acadêmica sobre envelhecimento e reforma previdenciária, submetendo suas proposições a uma revisão crítica. O objetivo não é negar a pressão demográfica, mas delimitar o que os indicadores demonstram e quais alternativas de financiamento merecem análise empírica antes de serem anunciadas como soluções fiscais.

1.1 QUESTÃO-PROBLEMA, OBJETIVOS E JUSTIFICATIVA

A questão-problema que orienta a investigação é: em que medida o envelhecimento populacional compromete a sustentabilidade financeira e atuarial do RGPS brasileiro, e quais alternativas de financiamento e ampliação da base contributiva podem contribuir para sua manutenção sem aprofundar desigualdades sociais?

O objetivo geral consiste em analisar conjuntamente as pressões demográficas e os condicionantes econômicos, institucionais e distributivos do financiamento previdenciário. Como objetivos específicos, pretende-se: caracterizar a transição demográfica; distinguir os conceitos de

RGPS e seguridade social; examinar a evolução recente das receitas e despesas; discutir os efeitos da informalidade; avaliar criticamente alegações sobre renúncias tributárias e DRU; e sistematizar alternativas de política pública.

A justificativa científica reside na necessidade de superar explicações monocausais. A razão de dependência etária, ainda que relevante, não informa isoladamente a produtividade dos ocupados, a taxa de contribuição efetiva nem a distribuição das responsabilidades entre capital, trabalho e orçamento público. Em sistemas de repartição, o financiamento corrente depende tanto do número de contribuintes quanto do valor médio de suas contribuições.

A justificativa social decorre do papel da previdência e da assistência na redução da pobreza, especialmente em municípios com mercados de trabalho frágeis e grande participação de ocupações informais. Medidas fiscais podem apresentar resultados agregados semelhantes e efeitos distributivos radicalmente diferentes. Uma reforma tecnicamente consistente deve explicitar quem financia o ajuste, quem suporta seus custos e como são preservados os direitos de grupos vulneráveis.

A relevância institucional decorre ainda da persistência de interpretações equivocadas sobre a Desvinculação de Receitas da União. Ao distinguir a norma vigente de seus efeitos históricos, o estudo procura evitar a incorporação de receitas hipotéticas sem amparo legal ou memória de cálculo.

2 METODOLOGIA

A pesquisa é de natureza aplicada quanto à finalidade e descritivo-analítica quanto aos objetivos. Adota abordagem predominantemente qualitativa, apoiada em indicadores quantitativos secundários. Os procedimentos compreendem revisão bibliográfica, análise documental e comparação crítica de séries oficiais. Não foram realizadas entrevistas, levantamentos amostrais nem estimativas econométricas próprias; portanto, relações causais não são inferidas a partir de associações descritivas.

O corpus documental reúne: Constituição Federal de 1988 e emendas pertinentes; Censo Demográfico 2022 e projeções populacionais do IBGE; Anuário Estatístico da Previdência Social; resultados consolidados de 2025 divulgados pelo Tribunal de Contas da União; balanço macrofiscal do Ministério da Fazenda; e o Texto para Discussão nº 2981 do Ipea, de Costanzi e Magalhães (2024). As fontes são mobilizadas conforme seu objeto e período de referência.

Na análise das contas previdenciárias, considera-se a arrecadação líquida e o pagamento de benefícios do RGPS, respeitando as definições utilizadas pelo Ministério da Previdência Social. O resultado financeiro é a diferença entre essas duas grandezas, não sendo automaticamente equivalente

ao resultado global da seguridade social ou à posição atuarial de longo prazo. Os números de 2025 são apresentados em valores nominais e arredondados, sem pretensão de constituir série deflacionada.

Para o componente demográfico, distingue-se população de 60 anos ou mais, utilizada no marco brasileiro de proteção da pessoa idosa, da população de 65 anos ou mais, frequente em comparações internacionais. A fecundidade e a esperança de vida são interpretadas segundo o ano e a natureza estatística de cada publicação, evitando misturar dados censitários e projeções.

A principal limitação é a ausência de microdados contributivos e de modelagem atuarial própria. Por isso, o estudo não quantifica a arrecadação recuperável por combate à fraude, revisão de incentivos ou formalização. Essas alternativas são examinadas como hipóteses de política econômica que exigem estimativas adicionais.

3 TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA E MUDANÇA DA ESTRUTURA ETÁRIA

A transição demográfica descreve a passagem de padrões de elevada mortalidade e fecundidade para padrões de maior sobrevivência e menor número médio de filhos. No Brasil, a velocidade dessa mudança produziu alterações expressivas na pirâmide etária em poucas décadas. O Censo Demográfico 2022 confirma o avanço da população idosa e a redução relativa dos grupos mais jovens (IBGE, 2023; 2025).

O índice de envelhecimento de 80,03, registrado no Censo 2022 para o recorte de pessoas de 60 anos ou mais em relação às de até 14 anos, significa aproximadamente 80 pessoas idosas para cada 100 crianças e adolescentes desse grupo etário. O indicador deve ser interpretado com sua definição explícita: outros recortes, como 65 anos ou mais, produzem resultados distintos. Essa precisão é necessária para comparações no tempo e entre países.

A queda da fecundidade influencia o ingresso futuro de novos trabalhadores, mas seus efeitos sobre as contribuições previdenciárias não são imediatos. Há defasagens relacionadas à idade de entrada no mercado, à escolarização e à transição entre ocupações informais e formais. Ao mesmo tempo, ganhos de longevidade ampliam o tempo potencial de recebimento de benefícios e a demanda por serviços de saúde e cuidados.

A demografia não determina mecanicamente o resultado financeiro. Duas economias com estruturas etárias semelhantes podem apresentar capacidades de financiamento muito diferentes em razão da produtividade, dos salários e do grau de formalização. O chamado bônus demográfico

tampouco se converte automaticamente em crescimento: depende de educação, emprego, infraestrutura e políticas econômicas.

Para o planejamento previdenciário, a principal implicação é incorporar cenários de longo prazo, explicitando hipóteses sobre fecundidade, mortalidade, migração, participação laboral e produtividade. A divulgação de um único indicador de envelhecimento, desacompanhado dessas dimensões, é insuficiente para fundamentar alterações paramétricas.

4 A PREVIDÊNCIA NA ARQUITETURA CONSTITUCIONAL DA SEGURIDADE SOCIAL

A Constituição de 1988 definiu a seguridade social como conjunto integrado de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade destinado a assegurar direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (art. 194). O art. 195 estabelece financiamento por toda a sociedade, mediante recursos orçamentários e contribuições sociais. A estrutura constitucional combina princípios contributivos, distributivos e universais, ainda que cada política possua critérios de acesso próprios.

O RGPS é um regime contributivo, de filiação obrigatória para os trabalhadores abrangidos pela legislação, e utiliza predominantemente a repartição simples. Nesse arranjo, contribuições arrecadadas no presente financiam pagamentos correntes, sem correspondência necessária entre uma conta individual capitalizada e o benefício futuro. O equilíbrio depende de regras de elegibilidade, benefícios, base contributiva e complementação financeira.

É necessário distinguir o RGPS dos regimes próprios dos servidores e dos sistemas de proteção dos militares. A agregação de todos esses regimes em um único resultado, sem identificação das bases institucionais, pode obscurecer suas diferenças de financiamento e regras. Também é inadequado somar o BPC às despesas de benefícios do RGPS, pois o primeiro é benefício assistencial.

O resultado financeiro negativo de um regime é informação relevante para a política fiscal, mas não prova, por si, sua inviabilidade social ou jurídica. Sistemas de proteção podem incorporar transferências deliberadas para assegurar cobertura e redistribuição. A questão normativa consiste em avaliar a sustentabilidade desses compromissos, a progressividade do financiamento e a transparência das transferências.

Assim, a discussão sobre reforma previdenciária deve contemplar simultaneamente a responsabilidade fiscal e a finalidade constitucional de proteção contra riscos sociais. Nenhuma dessas dimensões pode ser eliminada sem empobrecer a análise.

5 RESULTADOS FINANCEIROS RECENTES DO RGPS

Os demonstrativos oficiais permitem dimensionar a insuficiência financeira do RGPS. Segundo o Ministério da Previdência Social, em 2024 a arrecadação líquida alcançou R$ 641,16 bilhões, enquanto o pagamento de benefícios atingiu R$ 938,54 bilhões, produzindo resultado negativo de R$ 297,39 bilhões (BRASIL, 2025). O conceito utilizado é a diferença entre arrecadação líquida e benefícios previdenciários.

Para 2025, o Tribunal de Contas da União registrou aproximadamente R$ 709,7 bilhões em receitas e R$ 1,03 trilhão em despesas, com resultado negativo próximo de R$ 317 bilhões (TCU, 2026). Os números mostram pressão persistente sobre as contas, mas a comparação nominal entre dois exercícios não identifica, isoladamente, o efeito demográfico. É necessário separar mudanças de preços, salário mínimo, número de beneficiários, formalização e arrecadação média.

A evolução das despesas está associada a fatores quantitativos e institucionais. O aumento da quantidade de benefícios é apenas um deles. Reajustes legais, decisões judiciais, alterações de regras e distribuição por faixas de valor também importam. Do lado da receita, o crescimento da massa salarial formal pode ampliar a arrecadação mesmo em um cenário de envelhecimento.

O Ministério da Fazenda divulgou projeções, a preços de 2025, segundo as quais a arrecadação líquida do RGPS passaria de aproximadamente R$ 0,71 trilhão em 2025 para R$ 1,06 trilhão em 2035, enquanto os benefícios passariam de R$ 1,03 trilhão para R$ 1,46 trilhão. São projeções condicionadas às hipóteses do modelo, e não resultados futuros observados (BRASIL, 2026).

Um diagnóstico completo requer séries homogêneas, deflacionamento, indicadores relativos ao PIB e decomposição dos determinantes. A apresentação de valores absolutos deve ser acompanhada de advertência sobre sua insuficiência explicativa.

6 PREVIDÊNCIA URBANA E RURAL: CONTABILIDADE E REDISTRIBUIÇÃO

A diferenciação entre benefícios urbanos e rurais revela estruturas contributivas heterogêneas. No meio urbano, predomina a contribuição associada ao emprego e às demais categorias de segurados. Na previdência rural, regras específicas de enquadramento e comprovação da atividade reconhecem particularidades da produção familiar e trajetórias laborais marcadas por baixa monetização e sazonalidade.

Uma leitura exclusivamente contábil tende a apresentar a previdência rural como desequilíbrio a ser eliminado. Essa interpretação é incompleta, porque o sistema foi concebido também para garantir

proteção a grupos historicamente excluídos do emprego assalariado formal. O critério de justiça não pode ser reduzido à equivalência atuarial individual estrita.

A proteção previdenciária rural produz efeitos sobre renda domiciliar, consumo e estabilidade econômica de pequenos municípios. Contudo, a magnitude desses efeitos deve ser medida por estudos específicos; não se pode atribuir multiplicadores locais arbitrários ao pagamento de benefícios. É igualmente importante distinguir os efeitos distributivos da necessidade de controle de elegibilidade e de prevenção de irregularidades.

A apresentação original fornecia uma decomposição urbano-rural de 2025 cuja soma era aritmeticamente consistente com o total do RGPS. Entretanto, a confirmação do total agregado não equivale à validação de cada rubrica. Por rigor metodológico, este artigo não reproduz a decomposição sem confrontação com a tabela oficial detalhada do exercício.

O tratamento adequado envolve apresentar receitas, despesas e cobertura por segmento, explicar as diferenças institucionais e discutir critérios de financiamento solidário. O debate deve reconhecer simultaneamente a pressão fiscal e a função redistributiva constitucional.

7 INFORMALIDADE, DENSIDADE CONTRIBUTIVA E PROTEÇÃO NA VELHICE

A informalidade representa obstáculo central à cobertura previdenciária. Trabalhadores com vínculos instáveis, remuneração irregular ou inserção fora das modalidades contributivas podem acumular períodos sem recolhimento, comprometendo o cumprimento de requisitos para benefícios. A dificuldade não decorre exclusivamente de escolhas individuais: reflete estrutura produtiva, fiscalização, renda e características regionais do mercado de trabalho.

Em um sistema de repartição, a formalização pode elevar o número de contribuintes e a massa salarial declarada. Todavia, seu efeito fiscal líquido depende do regime de contribuição, da remuneração e dos direitos previdenciários gerados. Uma expansão da cobertura que amplie receitas no presente também poderá criar obrigações futuras; isso não invalida a inclusão, mas exige avaliação atuarial.

O Benefício de Prestação Continuada, disciplinado pela Lei Orgânica da Assistência Social, assegura proteção a pessoas idosas a partir de 65 anos e pessoas com deficiência que cumpram os requisitos legais de vulnerabilidade. Não constitui aposentadoria, não exige contribuição anterior e não é concedido automaticamente a todos os trabalhadores que envelhecem sem histórico contributivo (BRASIL, 1993).

A relação entre BPC e trabalho formal deve ser analisada segundo as regras específicas do benefício e evidências sobre incentivos. A afirmação de que o BPC mantém idosos na informalidade não pode ser tratada como causalidade estabelecida sem investigação empírica. Há restrições de saúde, discriminação etária, qualificação e oferta de postos de trabalho que também condicionam a permanência na ocupação.

Políticas de proteção contributiva simplificada, fiscalização proporcional e redução dos custos de formalização podem melhorar a cobertura. Seu desenho deve preservar o financiamento suficiente e evitar transferir integralmente ao trabalhador de baixa renda o custo da inclusão.

8 TRABALHO EM PLATAFORMAS, MEI E PEJOTIZAÇÃO

A expansão do trabalho mediado por plataformas digitais e de modalidades de prestação de serviços por pessoa jurídica altera a organização tradicional da arrecadação previdenciária. O desafio envolve identificar relações econômicas, responsabilidades contributivas e mecanismos de cobrança compatíveis com atividades de renda variável e múltiplos contratantes.

Costanzi e Magalhães (2024) destacam que o financiamento da previdência deve ser discutido à luz do envelhecimento, do baixo crescimento econômico, do MEI, dos trabalhadores de plataformas e das desonerações da folha. Essa abordagem é relevante porque mostra que as mudanças do mercado de trabalho podem reduzir a aderência de modelos contributivos baseados exclusivamente no emprego assalariado tradicional.

O MEI constitui instrumento legal de formalização e recolhimento simplificado. Uma contribuição reduzida pode ampliar a cobertura de grupos antes excluídos, mas exige avaliar a suficiência financeira de longo prazo e a eventual substituição indevida de contratos de trabalho por enquadramentos mais baratos. A análise deve separar benefício social da formalização e custo fiscal do subsídio implícito.

Pejotização, por sua vez, não é sinônimo automático de fraude. A irregularidade depende das características concretas da relação e da legislação aplicável. A quantificação de perda arrecadatória exige identificar o universo de relações fraudulentas, a base de incidência e o contrafactual contributivo. Sem isso, cifras agregadas não podem ser apresentadas como recursos imediatamente recuperáveis.

Para plataformas, uma alternativa consiste em mecanismos transparentes de recolhimento e partilha de responsabilidade, combinados com proteção proporcional e portabilidade contributiva. Os efeitos distributivos e sobre a ocupação devem ser avaliados antes de sua adoção.

9 RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS E LIMITES DAS ESTIMATIVAS DE RECUPERAÇÃO

Os gastos tributários e tratamentos contributivos diferenciados integram a política econômica e podem perseguir objetivos legítimos de inclusão, geração de empregos ou prestação de serviços. Isso não elimina a necessidade de avaliação periódica de eficiência, focalização e transparência. Entretanto, renúncia legal não se confunde com fraude, sonegação ou inadimplência.

Uma estimativa de gasto tributário representa, em geral, diferença calculada em relação a um sistema tributário de referência. Sua eliminação não implica arrecadação adicional de igual magnitude, pois empresas e trabalhadores podem modificar preços, contratações, enquadramentos e decisões de produção. A receita efetiva depende da resposta comportamental e das regras de transição.

As cifras divulgadas na apresentação original para Simples Nacional, MEI, entidades beneficentes e pejotização não estavam acompanhadas de referência precisa a documento, ano-base, conceito e metodologia. Por esse motivo, este artigo não as incorpora como resultados demonstrados. Sua investigação exigiria dados oficiais da Receita Federal, legislação específica e estimativas consistentes de elasticidade e conformidade.

No caso das entidades beneficentes, a discussão precisa observar o regime constitucional de imunidade e os requisitos legais. Não é correto classificar indistintamente todas as desonerações como recursos disponíveis ao orçamento. Revisões podem ser justificáveis, mas precisam demonstrar benefícios líquidos e respeitar limitações jurídicas.

A agenda de pesquisa mais promissora consiste em construir uma matriz de políticas com quatro informações: fundamento legal, objetivo, custo estimado e evidência de resultados. Somente após essa etapa seria possível elaborar cenários de revisão tributária sem dupla contagem ou promessa infundada de equilíbrio fiscal.

10 DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO: ANÁLISE JURÍDICA

A Desvinculação de Receitas da União (DRU) foi objeto de sucessivas alterações constitucionais e desempenhou diferentes funções na gestão orçamentária federal. Seu exame exige

distinguir o alcance histórico do mecanismo e o regime jurídico atualmente vigente. A permanência formal da DRU não significa que todas as contribuições sociais estejam sujeitas à desvinculação.

O art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 135/2024, prevê a desvinculação até 31 de dezembro de 2032. Contudo, o § 4º, incluído pela Emenda Constitucional nº 103/2019, estabelece expressamente que a desvinculação não se aplica às receitas das contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social (BRASIL, 1988).

Essa ressalva impede afirmar que a DRU teria retirado automaticamente 30% de contribuições como COFINS e CSLL do financiamento da seguridade em 2025. Também torna inadequado tratar um valor agregado, atribuído à DRU sem memória de cálculo, como arrecadação recuperável mediante sua simples revogação. A análise precisa examinar cada receita à luz das exceções constitucionais.

Ademais, a desvinculação de uma receita não é equivalente, em termos contábeis, a uma despesa executada ou a uma transferência material comprovada. A avaliação de impacto fiscal deve confrontar arrecadação, vinculações legais, dotações e execução orçamentária. Sem essa cadeia de evidências, a alegação de desvio de recursos pode confundir autorização normativa e fluxo financeiro.

A correção desse ponto é essencial para a integridade do argumento. A discussão crítica sobre prioridades orçamentárias permanece legítima, mas deve se apoiar na legislação efetiva e em demonstrativos verificáveis.

11 ALTERNATIVAS DE FINANCIAMENTO E SEUS TRADE-OFFS

A diversificação do financiamento previdenciário é frequentemente proposta como resposta à transformação do emprego e ao envelhecimento. A base de incidência pode envolver salários, faturamento, valor adicionado ou outras fontes previstas constitucionalmente. Nenhuma alternativa, entretanto, é neutra: cada uma produz incentivos econômicos e efeitos distributivos específicos.

A tributação sobre a folha associa o financiamento à massa salarial e pode elevar o custo formal do trabalho. A tributação sobre faturamento, por sua vez, pode alcançar atividades intensivas em capital, mas onerar desproporcionalmente setores com margens estreitas e cadeias longas de produção. A avaliação precisa considerar cumulatividade, substituição de bases, repasse a preços e eventual erosão da receita.

Uma política de formalização também deve reconhecer heterogeneidade entre trabalhadores. Regras simplificadas podem favorecer adesão de autônomos e pequenos negócios, mas alíquotas

demasiadamente reduzidas, sem financiamento complementar transparente, podem produzir desequilíbrios futuros. A inclusão previdenciária deve ser acompanhada de definição clara de direitos, contrapartidas e fontes de custeio.

O combate a irregularidades e a revisão de benefícios tributários podem melhorar a eficiência arrecadatória. Contudo, as receitas adicionais não podem ser quantificadas por simples soma de estimativas heterogêneas. Cenários fiscais precisam distinguir recuperação bruta potencial, custo administrativo, efeitos comportamentais e arrecadação líquida esperada.

Uma estratégia consistente articula produtividade, crescimento econômico, formalização, administração tributária e avaliação de gastos. O financiamento previdenciário deve ser pensado como parte de uma política de desenvolvimento, e não apenas como operação de fechamento contábil de curto prazo.

12 SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA, ATUARIAL E SOCIAL

A sustentabilidade financeira refere-se à capacidade de realizar pagamentos e mobilizar recursos em determinado horizonte orçamentário. A sustentabilidade atuarial incorpora projeções de longo prazo sobre população, salários, contribuição, elegibilidade e benefícios. A sustentabilidade social diz respeito à cobertura, à suficiência da proteção e à distribuição dos encargos entre grupos e gerações.

Essas dimensões são interdependentes, mas não equivalentes. Uma reforma pode reduzir despesas futuras e simultaneamente ampliar a exclusão de trabalhadores com trajetórias descontínuas. Outra pode expandir a cobertura e exigir aportes fiscais adicionais. A avaliação deve apresentar explicitamente tais escolhas, em vez de atribuir a um único indicador o status de medida universal de sustentabilidade.

A elevação automática da idade de aposentadoria em função da longevidade merece exame cuidadoso. A esperança de vida ao nascer não corresponde à sobrevida na idade de aposentadoria. Além disso, diferenças de mortalidade e condições de trabalho podem tornar uma regra uniforme regressiva para ocupações penosas e grupos socialmente vulneráveis.

O mesmo vale para a previdência rural e para os benefícios vinculados ao salário mínimo. Seu custo fiscal deve ser analisado conjuntamente com efeitos sobre pobreza, desigualdade e economias locais. Uma avaliação social completa requer medidas de incidência distributiva e indicadores de adequação dos benefícios.

O princípio de responsabilidade intergeracional não se resume a equilibrar receitas e despesas correntes. Também envolve assegurar que os trabalhadores de hoje tenham perspectivas plausíveis de proteção futura e que o ajuste não transfira de modo desproporcional os custos aos segmentos com menor capacidade contributiva.

13 ECONOMIA DO CUIDADO E POLÍTICAS COMPLEMENTARES

O envelhecimento populacional amplia demandas por cuidados de longa duração, acessibilidade, serviços de saúde e suporte às famílias. Esses custos não se confundem com o pagamento de aposentadorias, embora integrem a proteção social em sentido amplo. Uma política pública centrada exclusivamente na previdência pode deslocar encargos para famílias e, particularmente, para mulheres responsáveis pelo cuidado não remunerado.

A economia do cuidado deve ser incorporada ao planejamento fiscal e social. A oferta de centros-dia, serviços domiciliares e apoio a cuidadores pode reduzir situações de dependência não assistida, mas envolve gastos de implementação e manutenção que precisam ser explicitados. Não há fundamento para apresentar tais serviços como medidas automaticamente poupadoras de recursos previdenciários.

Quanto ao BPC, a transparência orçamentária é importante porque sua natureza assistencial difere da proteção contributiva do RGPS. Propostas de transição entre assistência e trabalho devem observar o desenho legal de cada benefício. O chamado auxílio-inclusão sênior, referido no material original, deve ser apresentado como proposição de política pública, e não como benefício federal já instituído para todos os idosos.

A integração entre previdência, assistência, saúde e política de trabalho pode produzir respostas mais adequadas às necessidades do envelhecimento. Para isso, são necessários sistemas de informação compatíveis, cooperação federativa e indicadores que permitam avaliar cobertura, qualidade e resultados.

A perspectiva integrada impede que a sustentabilidade seja entendida apenas como contenção de transferências monetárias. A qualidade da velhice depende também da provisão de serviços e da redução de desigualdades acumuladas ao longo do ciclo de vida.

14 AGENDA DE PESQUISA E IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA PÚBLICA

A investigação sugere uma agenda empírica organizada em quatro frentes. A primeira consiste em decompor o crescimento da despesa previdenciária entre quantidade de benefícios, valor médio, reajustes e mudanças de composição. A segunda deve examinar a arrecadação segundo massa salarial, número de contribuintes, alíquotas efetivas e modalidades de ocupação.

A terceira frente envolve estimar, com microdados e desenho causal apropriado, os efeitos da formalização e de alterações contributivas sobre arrecadação e cobertura. A quarta deve avaliar gastos tributários e fiscalização, distinguindo resultados efetivos de projeções hipotéticas. Essa separação evitaria a apresentação de economias fiscais que não podem ser verificadas ou que se sobrepõem entre si.

Para o debate público, recomenda-se um painel permanente com indicadores demográficos, econômicos e sociais: razão de dependência etária, taxa de participação, ocupação formal, densidade contributiva, cobertura dos idosos, benefício médio, receita e despesa do RGPS e incidência distributiva das reformas. As séries devem trazer ano-base, conceito, deflator e fonte.

As projeções atuariais devem ser publicadas com hipóteses e análises de sensibilidade. Cenários de crescimento, produtividade, fecundidade e formalização podem alterar substancialmente as trajetórias fiscais. A apresentação de intervalos e incertezas é mais informativa do que um valor pontual tratado como destino inevitável.

Em síntese, a sustentabilidade depende de decisões coletivas e instituições econômicas. A transição demográfica é um condicionante objetivo; as formas de distribuir seus custos e benefícios são escolhas de política pública que exigem justificativa democrática e evidência verificável.

15 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo examinou o envelhecimento populacional e a sustentabilidade previdenciária brasileira a partir de evidências demográficas, financeiras e jurídicas. Os dados oficiais confirmam o avanço da população idosa e a persistência de insuficiência financeira do RGPS, cujo resultado negativo alcançou aproximadamente R$ 317 bilhões em 2025. Essas informações justificam planejamento fiscal de longo prazo, mas não sustentam interpretações deterministas sobre inviabilidade do sistema.

A resposta à questão-problema é que o envelhecimento tende a pressionar o financiamento por modificar a relação entre contribuintes e beneficiários e ampliar a duração potencial dos benefícios.

Todavia, a magnitude e a distribuição dessa pressão dependem do crescimento econômico, da produtividade, da formalização, dos salários, das regras contributivas e das escolhas tributárias. A demografia é condição relevante, não explicação suficiente.

A análise também demonstrou a necessidade de distinguir o resultado financeiro do RGPS do financiamento mais amplo da seguridade social. A correção jurídica sobre a DRU é particularmente importante: a norma constitucional vigente impede tratar como receita automaticamente recuperável uma parcela das contribuições destinadas à seguridade social. De modo semelhante, renúncias tributárias e supostas perdas com pejotização não podem ser somadas sem comprovação, definição de contrafactuais e exame de sobreposição.

As alternativas mais consistentes incluem fortalecimento da base contributiva, inclusão adequada de trabalhadores de plataformas, avaliação transparente dos regimes diferenciados, combate a fraudes comprovadas e políticas de produtividade e emprego. Essas iniciativas exigem estimativas de impacto fiscal e distributivo. Nenhuma foi apresentada como solução quantitativamente demonstrada para eliminar a insuficiência do RGPS.

Conclui-se que uma política previdenciária responsável deve articular sustentabilidade financeira, equilíbrio atuarial e proteção social. O envelhecimento demanda adaptação institucional, mas não autoriza substituir a avaliação de evidências por projeções sem fundamento. O desafio consiste em preservar direitos e repartir custos de modo transparente e socialmente justificável.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 19 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 19 out. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 19 out. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 135, de 20 de dezembro de 2024. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc135.htm. Acesso em: 19 out. 2026.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social 2024: seção X — finanças. Brasília, DF: MPS, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/aeps-2024/secao-x-financas/apresentacao-financas. Acesso em: 19 out. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Balanço Macrofiscal 2025. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/conjuntura-economica/boletim-macrofiscal/2025/balanco_macrofiscal_2025.pdf/@@download/file. Acesso em: 19 out. 2026.

COSTANZI, Rogério Nagamine; MAGALHÃES, Mário. Considerações sobre o financiamento da previdência social. Brasília, DF: Ipea, 2024. (Texto para Discussão, n. 2981). DOI: https://doi.org/10.38116/td2981-port.

IBGE. Censo Demográfico 2022: população por idade e sexo: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html. Acesso em: 19 out. 2026.

IBGE. Censo Demográfico 2022: indígenas: primeiros resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/biblioteca/visualizacao/livros/liv102155.pdf. Acesso em: 19 out. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Contas do Presidente da República: exercício de 2025. Brasília, DF: TCU, 2026. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/contas-do-governo. Acesso em: 19 out.2026.