

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP
Mestrado Profissional em Direito

ALÉM DA FOLHA:
DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A TRIBUTAÇÃO DO
TRABALHO NA ECONOMIA DIGITAL

Déborah Mendes Pedrosa Salazar
Orientador: Dr. Luciano Felício Fuck

Brasília
2025

DÉBORAH MENDES PEDROSA SALAZAR

ALÉM DA FOLHA:
DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A TRIBUTAÇÃO DO
TRABALHO NA ECONOMIA DIGITAL

Dissertação de Mestrado desenvolvida no Programa de Mestrado Profissional em Direito, sob orientação para a obtenção do Título de Mestre pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Dr. Luciano Felício Fuck

Brasília
2025

A biblioteca Ministro Moreira Alves oferece o serviço de elaboração de fichas-catalográficas, solicite via e-mail para biblioteca@idp.edu.br

Salazar, Déborah Mendes Pedrosa

Além da Folha: desafios e oportunidades para a tributação do trabalho na economia digital / Déborah Mendes Pedrosa Salazar – Brasília: IDP, 2025.

118 p.

Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado Profissional em Direito, Brasília, 2025. Orientador: Prof. Dr. Luciano Felício Fuck.

1. Tributação do Trabalho. 2. Reforma. 3. Economia Digital. I. Além da Folha: desafios e oportunidades para a tributação do trabalho na economia digital.

CDDir: 341.39

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

DÉBORAH MENDES PEDROSA SALAZAR

Além da Folha: desafios e oportunidades para a tributação do trabalho na economia digital

Dissertação de Mestrado desenvolvida no Programa de Mestrado Profissional em Direito, sob a orientação do professor, apresentada para obtenção do Título de Mestre pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Dr. Luciano Felício Fuck

Apresentada em 10 de dezembro de 2025.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Luciano Felício Fuck
Orientador

Prof. Dr. José Roberto Afonso (professor interno)
Examinador

Prof. Dra. Clarissa Sampaio (professor externo)
Examinado

Resultado: _____

*Ao meu sobrinho, Levi. Um sopro de amor, vida e
leveza num momento de angústias e incertezas.*

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me conceder saúde, discernimento e resiliência ao longo desta jornada acadêmica.

Ao meu esposo, pelo suporte constante, pela força diária, pelas discussões e críticas sobre o meu tema.

Ao meu orientador, pelos ensinamentos valiosos sobre o tema e pela confiança no meu trabalho.

À Aline, companheira de mestrado, pela escuta atenta, pelas conversas sinceras e pela parceria ao longo do caminho.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho, minha sincera gratidão.

“Quando o Direito ignora a realidade, a realidade se vingando ignorando o Direito”. (Georges Ripert)

RESUMO

Inserida na linha de pesquisa de Direito Tributário e Finanças Públicas, esta dissertação aborda a folha de salários como um dos desafios centrais da tributação na economia digital, diante da erosão contínua de sua base tributável. Sob a ótica da Quarta Revolução Industrial descrita por Klaus Schwab e mobilizando instrumentalmente conceitos da Teoria dos Sistemas, o trabalho analisa os impactos da tecnologia sobre as formas de trabalho e investiga as consequências dessas transformações no financiamento do modelo previdenciário brasileiro, especificamente do Regime Geral. O objetivo central consiste em examinar os limites e as perspectivas da tributação da folha de salários no novo cenário econômico, propondo alternativas normativas para a adaptação ou a complementação da base de custeio da previdência. Adota-se o método dedutivo, com abordagem qualitativa, utilizando a pesquisa bibliográfica e a documental como técnicas de investigação. O trabalho estrutura-se em três capítulos: o primeiro contextualiza a economia digital e seus efeitos sobre o mundo do trabalho; o segundo aprofunda os desafios enfrentados pelo atual modelo de financiamento previdenciário, destacando a concentração da carga tributária sobre a folha e os dilemas institucionais; o terceiro propõe diretrizes para um novo modelo de tributação da folha de salários, baseado em princípios de justiça fiscal, como a capacidade contributiva, e de eficiência econômica, como a neutralidade. Como resultado, conclui-se que a manutenção da folha de salários como principal base de arrecadação é insuficiente e regressiva, exigindo um redesenho normativo que amplie a base contributiva e a adapte à realidade digital. A conclusão sustenta que a tributação do trabalho no século XXI demanda uma abordagem proativa, integrada, sob pena de comprometer a equidade e a proteção social em contextos de inovação tecnológica e digitalização da economia. A dissertação apresenta, como produto técnico, um estudo de regulamentação para embasar o protocolo de uma Ideia Legislativa, com base no disposto no artigo 18, inciso III, da Emenda Constitucional n.º 132/2023, oferecendo uma proposta de adequação da tributação do trabalho à luz da economia digital.

Palavras-chave: Economia digital. Tributação do trabalho. Previdência. Folha de Salários. Reforma.

ABSTRACT

Situated within the research fields of Tax Law and Public Finance, this dissertation addresses payroll as a central challenge of taxation in the digital economy, given the continuous erosion of its tax base. From the perspective of the Fourth Industrial Revolution as described by Klaus Schwab, and drawing on concepts from Systems Theory, the study analyzes the impacts of technology on forms of work. It investigates the consequences of these transformations for the financing of the Brazilian social security model, specifically the General Social Security Regime. The core objective is to examine the limits and prospects of payroll taxation in the new economic context and to propose normative alternatives to adapt or complement the social security financing base. The study adopts a deductive, qualitative approach, using bibliographic and documentary research methods. The dissertation is structured in three chapters: the first contextualizes the digital economy and its effects on the world of work; the second delves into the challenges faced by the current social security financing model, highlighting the concentration of the tax burden on payroll and the institutional dilemmas; the third proposes guidelines for a new model of payroll taxation, based on principles of tax justice, such as ability-to-pay, and of economic efficiency, such as neutrality. The findings indicate that maintaining payroll as the primary revenue base is insufficient and regressive, requiring a normative redesign that broadens the contributory base and adapts it to digital reality. The conclusion argues that taxing labor in the twenty-first century demands a proactive, integrated approach; failing this, equity and social protection may be compromised in contexts of technological innovation and the digitalization of the economy. As its technical product, the dissertation presents a regulatory study designed to support the submission of a Legislative Idea, pursuant to article 18, item III, of Constitutional Amendment No. 132/2023, offering a proposal for adapting the taxation of labor, considering the digital economy.

Keywords: Digital Economy. Taxation of labor. Social security. Payroll. Reform.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Percentual de participação da contribuição previdenciária no RGPS.....	48
Tabela 2 – Encargos sobre a folha de salários.....	49
Tabela 3 – Quadro-resumo: Impactos da Economia Digital na erosão da base tributável do trabalho.....	63

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

4IR	Quarta Revolução Industrial
AED	Análise Econômica do Direito
B2B	Business-to-Business
CBS	Contribuição sobre Bens e Serviços
CCiF	Centro de Cidadania Fiscal
CF/88	Constituição Federal de 1988
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CPP	Contribuição Previdenciária Patronal
CPRB	Contribuição sobre a Receita Bruta
FAP	Fator Acidentário de Prevenção
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
IA	Inteligência Artificial
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFe	Imposto Federal Eletrônico
IFR	Federação Internacional de Robótica
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IoT	Internet das Coisas
ISSA	Associação Internacional de Seguridade Social
MEI	Microempreendedor Individual
ME	Microempresa
MGI	McKinsey Global Institute
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
RAT	Riscos Ambientais do Trabalho
RFB	Receita Federal do Brasil
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

TCU	Tribunal de Contas da União
TICs	Tecnologias da Informação e Comunicação
TST	Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

Sumário	13
INTRODUÇÃO	15
1.....ECONOMIA DIGITAL, INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E NOVAS FORMAS DE TRABALHO.....	20
1.1 A Quarta Revolução Industrial e a lógica da disrupção	21
1.2 Novas formas de trabalho, automação e Inteligência Artificial	24
1.2.1 Plataformas digitais e a Informalidade	25
1.2.2 Automação e Inteligência Artificial	29
1.2.3 Economia compartilhada e colaborativa: impactos sobre a tributação da folha e o financiamento da previdência.....	33
1.3 A insuficiência das categorias jurídicas tradicionais	35
1.4 O papel da tributação no novo cenário digital	41
2.....OS DESAFIOS DA ECONOMIA DIGITAL PARA A TRIBUTAÇÃO DO TRABALHO E O FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	44
2.1 Estrutura atual da tributação da folha e do financiamento do RGPS	44
2.1.1 O modelo de financiamento do RGPS.....	45
2.1.2 Estrutura jurídica da contribuição sobre a folha	46
2.2 Fragilidades do modelo: erosão da base e lacunas de cobertura	51
2.2.1 Erosão: crise demográfica, informalidade e novas formas de trabalho	52
2.2.2 Exclusão previdenciária e Injustiça Fiscal.....	56
2.2.3 Regressividade e distorções de incentivos.....	58
2.3 DILEMAS INSTITUCIONAIS E NECESSIDADE DE REFORMA	63
2.3.1 Rigidez Constitucional	64
2.3.2 Insegurança Jurídica	65
3.....ALTERNATIVAS PARA A TRIBUTAÇÃO DO TRABALHO NA ECONOMIA DIGITAL	68
3.1 Premissas para um novo modelo.....	68
3.2 A tributação neutra: conceito e aplicações	73
3.3 Novos caminhos para a tributação do trabalho	75
3.3.1 Exclusividade da folha como base de financiamento das aposentadorias do RGPS.....	75
3.3.2 Reconfiguração das contribuições parafiscais sobre a folha	76
3.3.3 Ajustes na CPP: alíquotas e desoneração acima do teto.....	80
3.3.4 Bases Alternativas	81

3.3.5. Tributação da automação e dos “robôs” como base complementar de custeio	84
3.4 ANÁLISE DAS PROPOSTAS À LUZ DOS PRINCÍPIOS ORIENTADORES DO NOVO MODELO	86
3.5 IMPLICAÇÕES SISTÊMICAS: RENDA, FATURAMENTO E LUCRO NA NOVA TRIBUTAÇÃO DO TRABALHO	89
CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	97
APÊNDICE – PRODUTO TÉCNICO (PT)	110
1. RELATO DE PRODUTO TÉCNICO	110
2. NOTA TÉCNICA Nº 01/2025	113
3. MINUTA DE IDEIA LEGISLATIVA	118

INTRODUÇÃO

A economia digital, caracterizada pela onipresença de tecnologia, inteligência artificial, automação e plataformização, reconfigura não apenas os modelos de negócio, mas também as relações de trabalho de forma particularmente incisiva. As fronteiras entre o trabalho tradicional¹ e as novas formas de prestação de serviços tornam-se cada vez mais tênues, desafiando estruturas legais e institucionais consolidadas ao longo do século XX.

Nesse cenário disruptivo da Quarta Revolução Industrial, a estrutura tradicional de financiamento da previdência social brasileira, centrada na tributação da folha de salários, encontra-se em desarmonia com as transformações profundas no mundo do trabalho, diante da desconstrução do paradigma da relação formal de emprego como fundamento da arrecadação previdenciária.

A base de cálculo tradicional enfrenta um processo de erosão progressiva diante da expansão do trabalho autônomo intermediado por plataformas, da automação de tarefas e da emergência de novas formas contratuais que escapam à moldura clássica da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Embora essa estrutura tenha se perpetuado ao longo de décadas, as transformações atuais testam sua sustentabilidade e adequação. Isso porque a digitalização intensifica a pressão sobre um modelo já tensionado por fatores como o envelhecimento populacional, a informalidade e o elevado custo do trabalho formal.

Diante dessa erosão, intensificada pela economia digital, e considerando a forte dependência brasileira da tributação sobre a folha de salários para financiar a previdência social, questiona-se: é possível manter a folha como eixo central de arrecadação ou será necessário desenvolver modelos alternativos de financiamento, alinhados aos paradigmas da Tributação 4.0²?

¹ Neste trabalho, o termo “trabalho tradicional” refere-se, predominantemente, à forma de emprego formal regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), caracterizada por vínculo empregatício com características de subordinação jurídica, onerosidade, pessoalidade e habitualidade, que representa a configuração que historicamente sustentou a estrutura da tributação da folha de salários no Brasil. A expressão é empregada de forma funcional para contrastar esse modelo com as novas formas de ocupação emergentes na economia digital, marcadas por vínculos atípicos, flexibilidade contratual e menor densidade contributiva.

² O termo Tributação 4.0 surge como uma espécie de reação à medida que fábricas inteligentes, IoT e serviços em nuvem escalonam, juristas, legisladores e a própria administração pública percebem que conceitos clássicos (estabelecimento, materialidade, territorialidade) entram num estado de obsolescência frente à nova realidade imposta pela economia digital. Nesse cenário, tem-se novas formas de comércio, novas formas de trabalho e novas formas de consumo que demanda adaptação tanto do governo quanto das instituições jurídicas. CORREIA NETO, Celso de Barros; RODRIGUES AFONSO, José Roberto; FUCK, Luciano Felício. A Tributação na Era Digital e os Desafios do Sistema Tributário no Brasil. **Revista Brasileira de Direito**, Passo

A análise crítica desse panorama exige um olhar multidisciplinar para compreender não apenas a legislação e os mecanismos de arrecadação, mas também as consequências socioeconômicas das escolhas tributárias, a dinâmica das relações de trabalho na era digital e os fundamentos das políticas públicas vigentes. A discussão transcende a mera questão fiscal, alcançando o cerne do pacto social e da capacidade do Estado de cumprir a função proposta em um mundo em constante mutação.

Cumprе ressaltar que os debates acerca da tributação da folha de salários e do financiamento da previdência não são novos, e que algumas alternativas já foram propostas, na tentativa de mitigar o peso dessa tributação, como a desoneração da folha. A discussão ressurge no debate político com a Emenda Constitucional n.º 132/2023, que prevê em seu art. 18, III, o envio pelo Poder Executivo de projeto de lei que reforme a tributação da folha de salários.

Como ponto de partida para a investigação e resposta ao problema formulado, adota-se como hipótese que a tributação da folha de salários apresenta limitações crescentes no cenário da economia digital. E isso torna necessário avaliar em que medida ela pode ser mantida, ajustada ou complementada por outras bases de incidência.

Assim, esta pesquisa objetiva, primordialmente, analisar os desafios e as perspectivas da tributação da folha de salários no Brasil diante da economia digital, com atenção especial à contribuição previdenciária, e avaliar alternativas viáveis para sua adaptação ou complementação.

Para tanto, os objetivos específicos buscam: i) compreender o contexto da economia digital e suas implicações sobre o trabalho; ii) investigar os impactos da economia digital na base de financiamento da previdência; iii) avaliar a adequação do modelo atual de tributação do trabalho; e iv) propor alternativas normativas para a tributação da folha de salários e custeio da previdência social.

A escolha do tema se justifica por sua notória relevância jurídica, econômica e social. Do ponto de vista jurídico, impõe-se examinar a conformidade do modelo de tributação do trabalho com os princípios constitucionais, como a capacidade contributiva e a neutralidade. Ainda mais considerando que a emergência de novas formas de trabalho desafia a aplicação de conceitos jurídicos tradicionais, como a subordinação e o vínculo empregatício, e exige uma reinterpretação da legislação à luz da realidade digitalizada.

Do ponto de vista econômico, a base tributável do trabalho é responsável por mais de um quarto da carga tributária brasileira³ e é um dos principais componentes do custo do trabalho formal, com impactos diretos na competitividade e na formalização do emprego. Logo, a magnitude econômica do tema é incontestável.

Socialmente, a temática revela-se central para a preservação da proteção social e da justiça distributiva. A contínua erosão da base de incidência da folha, sem mecanismos compensatórios adequados, compromete a sustentabilidade do sistema da previdência, responsável pelo amparo de milhões de cidadãos por meio de benefícios como aposentadorias, pensões e auxílios diversos.

Ademais, a forma como o trabalho é tributado reflete e influencia a organização social, podendo acentuar desigualdades ou promover maior coesão. A discussão sobre a tributação na era digital é, portanto, indissociável do debate sobre justiça social e do modelo de desenvolvimento almejado para o país.

Este trabalho, inserido na linha de pesquisa “Direito Tributário e Finanças Públicas”, vinculada à área de concentração em Direito Econômico. A adequação à linha de pesquisa justifica-se pela abordagem interdisciplinar que conecta a dogmática tributária aos fenômenos disruptivos da atualidade, utilizando o marco teórico da Quarta Revolução Industrial para reinterpretar os institutos clássicos da tributação do trabalho.

Assim, a pesquisa se delimita à análise da tributação do trabalho no Brasil, especificamente daquela que recai sobre a folha de salários, examinando os impactos decorrentes da economia digital e as consequências para o financiamento do regime geral de previdência.

Não se ignora a existência de outras fontes de financiamento, nem de outros fatores estruturais relevantes para o déficit previdenciário, mas o recorte adotado se justifica pela urgência de compreender os efeitos das novas formas de trabalho características da economia digital e sua compatibilidade com os princípios constitucionais que regem a ordem tributária e social.

A reflexão proposta se apoia na premissa de que a tributação se apresenta como um ponto de interseção entre direito, política e economia. Embora não se tenha o propósito de realizar um estudo monográfico sobre a Teoria dos Sistemas, recorre-se a ela como ferramenta hermenêutica, mobilizando conceitos como complexidade e ressonância para compreender a

³ AFONSO, José Roberto; CASTRO, Kleber. Automação e atenção fiscal. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 74, p. 22-25, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rce/article/view/81543/77811>. Acesso em: 07 jul. 2025.

necessidade de adaptação funcional da estrutura tributária às transformações do ambiente social, investigando como o direito atua como o mecanismo regulador dessas interações, evidenciando o caráter estrutural e interdisciplinar do fenômeno tributário.

Adicionalmente, e de forma pontual, a pesquisa incorpora vetores da Análise Econômica do Direito (AED) como ferramenta analítica para avaliar a eficiência das normas tributárias. Conceitos como neutralidade, custos de transação e distorções alocativas são mobilizados para diagnosticar as ineficiências econômicas do modelo atual e calibrar as propostas de reforma.

Nesse contexto, os diagnósticos de Klaus Schwab sobre a Quarta Revolução Industrial assumem centralidade como marco teórico de base, fornecendo a moldura empírica e conceitual para a investigação do impacto disruptivo da convergência tecnológica sobre os modelos produtivos e as relações de trabalho.

A partir desse marco teórico, o estudo propõe uma análise crítica do tema, abordando a tributação como uma estrutura condicionada por fatores históricos, econômicos e sociais. Essa abordagem permite compreender a crescente inadequação das soluções jurídicas convencionais diante das transformações tecnológicas e sociais que desestabilizam os pilares da tributação do trabalho no Brasil.

O recorte temporal do presente trabalho inicia-se em 2011, com o início da Quarta Revolução Industrial, e vai até os dias atuais. A metodologia adotada nesta dissertação é de natureza qualitativa e dedutiva, com o propósito de permitir uma compreensão aprofundada do fenômeno investigado empiricamente.

Inicialmente, por meio de revisão bibliográfica, será examinada a literatura sobre tributação do trabalho e a economia digital, abordando seus desafios e oportunidades. Serão consultados livros, artigos, dissertações acadêmicas e relatórios técnicos de órgãos oficiais, como a Receita Federal do Brasil (RFB) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), além de relatórios de organismos internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Em seguida, a análise legislativa da estrutura da tributação do trabalho e do financiamento da previdência, bem como de algumas decisões judiciais, permitirá compreender como os órgãos julgadores têm interpretado as normas vigentes diante dos novos modelos de trabalho mediados por plataformas digitais.

A coleta de dados e informações será conduzida de forma crítica e interpretativa, buscando identificar padrões, contradições, convergências e tensões. O objetivo é construir

uma argumentação capaz de responder aos problemas de pesquisa e de testar a hipótese formulada.

Para alcançar os objetivos propostos, a presente pesquisa será estruturada em três capítulos e adotará uma abordagem propositiva e prospectiva. Ou seja, a partir de uma crítica fundamentada ao modelo vigente, especificamente no diagnóstico dos desafios da economia digital, serão propostos os fundamentos normativos para uma nova estrutura tributária.

O objetivo é contribuir, de forma prática, para o debate sobre a reformulação da tributação da folha de salários, culminando no protocolo de ideia legislativa, via portal e-Cidadania, com fundamento no art. 18, inciso III, da Emenda Constitucional n.º 132/2023.

1. ECONOMIA DIGITAL, INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E NOVAS FORMAS DE TRABALHO

A contemporaneidade é marcada por uma profunda e acelerada transformação dos paradigmas econômicos e sociais, impulsionada pela tecnologia, automação e robotização, com a ascensão da chamada economia digital e da Indústria 4.0⁴.

Embora a digitalização da economia tenha raízes anteriores⁵, o contexto de conectividade que inaugura as bases da chamada Quarta Revolução Industrial (4IR) foi formalmente apresentado em 2011, na feira Hannover Messe, Alemanha, como “*Industrie 4.0*”⁶. No Brasil, o tema penetra primeiro pelo setor privado e vira pauta de Estado, de forma clara, em 2019, com a Câmara I4.0⁷.

Este fenômeno, caracterizado pela onipresença da tecnologia e de seus consectários, como a aceleração da automação e da inteligência artificial (IA), representa um ponto de inflexão na estrutura do mercado de trabalho, reconfigurando modelos de negócio e formas de produção. Nesse cenário, as fronteiras entre o trabalho tradicional e as novas formas de prestação de serviços tornam-se cada vez mais tênues, desafiando estruturas legais e institucionais consolidadas ao longo do século XX.

O presente capítulo apresenta e contextualiza a economia digital como fenômeno disruptivo que transforma profundamente as relações de trabalho, desafiando modelos normativos lineares e exigindo uma nova mentalidade jurídica e institucional. Para tanto, os pilares da economia digital serão explorados sob a ótica da disrupção abrupta e radical, características da Quarta Revolução Industrial, a fim de compreender as novas relações laborais, o papel da tributação do trabalho e as oportunidades latentes no cenário digital.

⁴ “A Indústria 4.0 pode ser entendida como a digitalização das atividades industriais, com o objetivo de melhorar processos e aumentar a produtividade. Para isso, são usadas tecnologias diversas, como inteligência artificial, robótica, internet das coisas, *machine learning* e armazenamento na nuvem.” DISTRITO. **Indústria 4.0**: o que é e como ela funciona. [S.l.], 10 maio 2021. Disponível em: <https://distrito.me/blog/industria-4-0/>. Acesso em: 13 maio. 2025.

⁵ A literatura identifica meados dos anos 1990 como ponto de inflexão quando o termo “*digital economy*” foi popularizado por Don Tapscott (*The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence*. Editora MacGraw Hill, 1996) e recebeu legitimação estatal com o relatório *The Emerging Digital Economy* do Departamento de Comércio dos EUA (*United States. Dept. of Commerce*. 1998. *The Emerging digital economy*. Washington, D.C.: U.S. Dept. of Commerce).

⁶ WŁODARCZYK, Eстера. **Industry 4.0 - the role of IIoT in digital transformation of the manufacturing sector**. White Paper. [s.l.: s.n.: s.d.]. Disponível em: https://www.messe.de/apollo/hannover_messe_2020/obs/Binary/A1021849/White%20Paper%20-%20Industry_4_0_EN.pdf. Acesso em: 06 jul. 2025.

⁷ BRASIL. Ministério Da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Plano de ação da câmara brasileira da indústria 4.0 do Brasil (2019-2020)**. Brasília-DF, Setembro de 2019. Disponível em: https://antigo.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/tecnologiasSetoriais/Camara_I40_Plano_de_Acao_Camara_brasileira.pdf. Acesso em: 19 maio 2025.

1.1 A Quarta Revolução Industrial e a lógica da disrupção

A Quarta Revolução Industrial revela-se como um fenômeno que transcende a mera automação da produção, característica da Terceira Revolução Industrial. Ela representa, segundo Klaus Schwab, a fusão de esferas físicas, digitais e biológicas, redefinindo fundamentalmente a maneira como se vive, trabalha e se relaciona, com uma velocidade, escopo e impacto sistêmico que a diferencia das revoluções anteriores.⁸

Trata-se de um novo ciclo tecnológico no qual a informação eletrônica se torna o principal insumo de criação de valor, deslocando o centro de gravidade da economia para ativos intangíveis (dados, algoritmos, marcas, software) e para modelos de negócios baseados em plataformas e redes.⁹ Não se trata apenas de inovar, mas de reescrever os marcos de como se trabalha, tributa e protege socialmente.

A essência da 4IR reside na interconexão integração de sistemas inteligentes, manifestadas por um conjunto de tecnologias disruptivas¹⁰ como:

- Inteligência Artificial e Aprendizado de Máquina (*Machine Learning*): permitem que máquinas executem tarefas, como a análise de dados, a tomada de decisão e a automação de serviços.
- Internet das Coisas (IoT): conexão de diversos objetos físicos à internet (desde objetos pessoais, como relógios, até utensílios domésticos e carros), gerando um volume massivo de dados e permitindo a otimização e o controle remoto de processos.
- *Big Data* e Análise de Dados: capacidade de coletar, processar e interpretar grandes volumes de dados em tempo real, transformando-os em valor econômico.
- Computação em Nuvem (*Cloud Computing*): infraestrutura que permite o acesso onipresente e sob demanda a recursos computacionais, facilitando a

⁸ SCWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. São Paulo: Edipro, 2016.

⁹ SANTOS, V. P. Direito tributário digital: incidência sobre serviços e bens imateriais. **Revista de Direito Tributário da APET**, [S. l.], n. 52, p. 399–430, 2025. Disponível em: <https://revistas.apet.org.br/index.php/rtda/article/view/779>. Acesso em: 12 out. 2025.

¹⁰ O Fórum Econômico Mundial listou, em 2015, 21 megatendências ou pontos de inflexão que moldariam o futuro da sociedade na economia digital. Dentre eles, destacam-se a Internet das Coisas, a presença digital das pessoas, inteligência artificial e *big data*, armazenamento em nuvem, economia compartilhada e a impressão 3D. A lista completa pode ser consultada no relatório *Deep Shift: Technology Tipping Points and Societal Impact*. WORLD ECONOMIC FORUM. **Deep Shift: Technology Tipping Points and Societal Impact**. World Economic Forum. Survey Report, September 2015. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_GAC15_Technological_Tipping_Points_report_2015.pdf. Acesso em: 15 nov. 2025.

escalabilidade dos negócios digitais.¹¹

- **Tecnologias de Produção Avançada:** incluem a robótica avançada, a impressão 3D e a nanotecnologia, que redefinem a manufatura e a logística.

A convergência dessas tecnologias cria um novo paradigma econômico que impõe desafios estruturais aos modelos regulatórios e, em particular, ao sistema tributário. Essa é a Economia Digital, definida como o “conjunto de valores criados por um ecossistema global composto por pessoas, negócios e máquinas interconectadas e habilitadas por uma série de tecnologias e dados”.¹²

As atividades econômicas baseiam-se na infraestrutura de tecnologias da informação e comunicação (TICs), abrangendo todas as transações e interações fundamentadas em dados digitalizados.¹³

O ambiente virtual integra-se à realidade física por meio de computadores, dispositivos móveis e máquinas inteligentes, incorporados à vida cotidiana, permitindo aos usuários acesso contínuo à informação, bem como sua manipulação e transmissão em tempo real. Os dados assumem o papel de principal ativo produtivo, e o valor é gerado sobretudo pela coleta, tratamento e análise das informações dos usuários.¹⁴

A disrupção característica dessa nova economia decorre de elementos estruturais que a diferenciam substancialmente dos modelos econômicos tradicionais, criando desafios significativos à incidência dos tributos concebidos no século XX. Nessa nova lógica, a velocidade e a volatilidade são permanentes, e os modelos de negócio emergem e se transformam de modo rápido e exponencial.

A mobilidade e a desmaterialização figuram como vetores centrais, ao permitirem a realização de atividades econômicas e a entrega de bens e serviços à distância, sem a necessidade de presença física. Nesse contexto, os ativos mais valiosos passam a ser intangíveis, e as fronteiras territoriais perdem relevância, o que acarreta profundas

¹¹ A recorrente dependência dos serviços de computação em nuvem revela-se vulnerável à situações de instabilidade da infraestrutura: recentemente, uma falha no Cloudflare (novembro de 2025) derrubou temporariamente dezenas de milhares de sites e aplicativos globalmente, poucos semanas após um apagão no Amazon Web Services (AWS), evidenciando as consequências de concentrar o funcionamento da internet em poucos provedores.

¹² ARRUDA, Carlos; MENEZES, Heloísa. **Economia digital passada a limpo síntese e insights**. 2021. Disponível em: <https://ci.fdc.org.br/AcervoDigital/E-books/2021/Digital%207/Digital%207.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2025.

¹³ SILVA, Wagner Patriota Lima da. A economia digital e a aplicabilidade dos elementos de conexão da renda na tributação direta internacional. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 28, p. 99–114, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/d5ad7153-3951-45ab-9bd4-09895198145e/content>. Acesso em: 10 ago. 2025.

¹⁴ MACEDO, Vinícius Landin. **O uso do Big Data no contexto da economia digital sob a ótica das falhas de mercado**. Trabalho de conclusão de curso – UFRS. 2021. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/234763>. Acesso em: 03 de ago. 2025.

implicações para a tributação. A noção de território deixa de ser um parâmetro confiável para definir os critérios de incidência, local e momento da obrigação tributária.¹⁵

Deste modo, as transformações da Economia Digital impactam todos os setores da economia, além de alterarem profundamente as formas de organização do trabalho, do emprego e da remuneração. Essa nova configuração opera em uma complexidade sistêmica moldada por algoritmos e por interações humanas inseridas em redes globais.¹⁶

Relatórios recentes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) mostram que o setor de TIC cresce de forma sistemática acima do restante da economia, com a expansão de serviços digitais, de comércio eletrônico, de computação em nuvem e de aplicações de IA em larga escala.¹⁷

No contexto brasileiro, estudos coordenados pela Fundação Dom Cabral apontam que a economia digital cresce, em média, cerca de 2,5 vezes mais rápido do que a economia tradicional, impulsionada por plataformas digitais, comércio eletrônico e soluções baseadas em dados.¹⁸ A coletânea destaca que a pandemia de Covid-19 acelerou abruptamente a digitalização das interações econômicas e sociais, intensificando a dependência de infraestruturas digitais e das chamadas tecnologias habilitadoras da Indústria 4.0.

Nesse cenário, a fronteira entre o “mundo físico” e o “mundo digital” torna-se progressivamente difusa. E a própria delimitação territorial das atividades econômicas se complica, com repercussões evidentes para regimes tributários assentados em critérios clássicos de residência, estabelecimento permanente ou fonte de renda.

O *OECD Digital Economy Outlook 2024*¹⁹ reforça essa visão ao documentar a rápida disseminação de IA generativa, computação em nuvem e *big data*, bem como a crescente dependência de plataformas digitais em setores tão diversos quanto o transporte, a hospedagem, os serviços financeiros e a intermediação de trabalho. A digitalização, nesse sentido, não é apenas um fenômeno setorial, mas também transversal, capaz de reconfigurar

¹⁵ LEE, C. H. **Impact of e-commerce on allocation of tax revenue between developed and developing countries.** Journal of Korean Law, v. 4, n. 1, 2004. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=658103. Acesso em: 03 de ago. 2025.

¹⁶ SILVA, Robson Tavares da; LIMA, Lucas Alves de Oliveira; SILVA, Robson Dias da. **Transformação digital, desenvolvimento e desafios sociais no contexto da indústria 4.0.** Revista DCS, [S. l.], v. 22, n. 83, p. e3555, 2025. DOI: 10.54899/dcs.v22i83.3555. Disponível em: <https://ojs.revistadcs.com/index.php/revista/article/view/3555>. Acesso em: 10 out. 2025.

¹⁷ OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Perspectivas da Economia Digital da OCDE 2024 (Volume 1): Abraçando a Fronteira Tecnológica**, Publicação da OCDE, Paris. 14 maio 2024. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/2024/05/oecd-digital-economy-outlook-2024-volume-1_d30a04c9.html. Acesso em: 10 ago. 2025.

¹⁸ ARRUDA, Carlos; MENEZES, Heloisa. **Economia digital passada a limpo síntese e insights.** 2021. Disponível em: <https://ci.fdc.org.br/AcervoDigital/E-books/2021/Digital%207/Digital%207.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2025.

¹⁹ OCDE, *op. cit.*

estruturas produtivas, relações contratuais e o próprio desenho de políticas públicas, inclusive tributárias.

A 4IR altera parâmetros fundamentais na avaliação de incentivos e de custos. A redução de custos de transação proporcionada por plataformas digitais, a possibilidade de coordenação em larga escala entre agentes dispersos e a queda no custo relativo do capital digital (software, algoritmos, robôs) modificam a fronteira entre internalização e mercado, entre emprego assalariado e trabalho autônomo, entre produção interna e contratação via plataformas.

Nessas condições, normas tributárias concebidas para um mundo de empresas verticalizadas, produção localizada e vínculos laborais estáveis tendem a gerar distorções mais intensas, encorajando arbitragem regulatória e fiscal.

Em síntese, a digitalização da economia não apenas introduz novas tecnologias, mas também pressiona a estrutura normativa e tributária herdada do século XX. É nesse ambiente que se inserem as transformações do mercado de trabalho analisadas a seguir.

1.2 Novas formas de trabalho, automação e Inteligência Artificial

A digitalização da economia tem como uma de suas manifestações mais visíveis a emergência de novas formas de trabalho, marcadas pela intermediação algorítmica, pela fragmentação de tarefas e pela flexibilização espacial e temporal da prestação de serviços. Trabalho em plataformas de transporte e *delivery*, prestação de serviços sob demanda (*gig work*), teletrabalho transnacional e nomadismo digital compõem um mosaico que se afasta do emprego típico previsto na CLT.

Embora carregado de promessas, como o aumento da produtividade e a geração de novos mercados, o fenômeno da digitalização também suscita preocupações legítimas quanto ao deslocamento de trabalhadores e ao aprofundamento das desigualdades. A ideia clássica de emprego como vínculo formal, regido por contrato e protegido por normas consolidadas, perde espaço, cedendo lugar à lógica da empregabilidade, entendida como a capacidade do indivíduo de manter-se ativo em um mercado volátil.²⁰

²⁰OECD - Office of Community Economic Development. **OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work.** OECD Publishing, Paris, 2019. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/04/oecd-employment-outlook-2019_0d35ac00/9ee00155-en.pdf. Acesso em: 22 out. 2025.

1.2.1 Plataformas digitais e a Informalidade

Nesse contexto emerge a plataformização do trabalho, descrita pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), como a coordenação de atividades econômicas por meio de mercados multilaterais digitais que conectam, em tempo real, fornecedores e demandantes de bens e serviços, internalizando efeitos de rede, reduzindo custos de transação e operando alocação de tarefas por mecanismos algorítmicos.²¹

Trata-se de um arranjo organizacional que conecta relações antes fragmentadas, combinando infraestrutura digital, dados e governança privada de regras, por meio de plataformas tecnológicas. Consiste, portanto, na “penetração de infraestruturas, processos econômicos e estruturas governamentais de plataformas em diferentes setores econômicos e esferas da vida”²².

Do ponto de vista funcional, destacam-se cinco características recorrentes:

- (i) intermediação por mercados bilaterais/multilaterais com fortes economias de rede;
- (ii) gestão algorítmica do trabalho (alocação de tarefas, preços, incentivos e sanções reputacionais), que combina flexibilidade com padronização;
- (iii) modularização de tarefas e granularidade contratual, favorecendo entradas de baixo custo e expansão rápida da base de ofertantes;
- (iv) governança privada com regras assimétricas (bloqueios e desativações) e baixa contestabilidade; e
- (v) escalabilidade transnacional sem presença física relevante.

No plano internacional, a OIT identificou, em 2023, mais de mil plataformas digitais de trabalho ativas, abrangendo tanto atividades remotas quanto aquelas baseadas em localização física.²³ Paralelamente, estimativas do Banco Mundial indicam que essa estrutura já representa até 12% do mercado de trabalho global, com um crescimento de 41% na demanda por serviços *online* entre 2016 e o primeiro trimestre de 2023, embora em muitos

²¹ ILO - International Labour Organization. **World Employment and Social Outlook 2021: The role of digital labour platforms in transforming the world of work** International Labour Office – Geneva: ILO, 2021. Disponível em: <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/role-digital-labour-platforms-transforming-world-work>. Acesso em: 23 out. 2025.

²² POELL, T.; NIEBORG, D.; VAN DIJCK, J. **Plataformização**. Fronteiras-estudos midiáticos. v. 22, n. 1, 2020. Disponível em: https://pure.uva.nl/ws/files/50083261/Poell_et_al._Plataformizac_a_o_2020_.pdf. Acesso em: 12 nov. 2025.

²³ OIT - Organização Internacional do Trabalho. **Realizar o trabalho digno na economia das plataformas**. Genebra: Conferência Internacional do Trabalho, 113.^a Sessão, 2025. Disponível em: <https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-02/Realizar-trabalho-digno-economia-plataformas-2024-PT.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2025.

países, os trabalhadores permaneçam à margem de sistemas adequados de proteção social.²⁴

No Brasil, o trabalho mediado por plataformas digitais tornou-se uma fonte relevante de renda. Estimativas recentes indicam que mais de 11,4 milhões de pessoas dependem exclusivamente de plataformas digitais (como Uber, iFood, 99 e *marketplaces*) como principal fonte de sustento, sendo que a maior parte delas não tem acesso pleno aos direitos trabalhistas e previdenciários.²⁵

A expansão de uma “nova informalidade” mediada pela tecnologia evidencia a desconexão entre o desenho jurídico dos vínculos laborais e a realidade contemporânea do trabalho, com impacto direto na arrecadação das contribuições incidentes sobre a folha de salários.

O modelo de trabalho é flexível, com profissionais autônomos que geralmente atuam em trabalhos temporários ou por projeto (*gig workers*). Observa-se, então, a disseminação das plataformas de *crowdsourcing*, por meio das quais as pessoas se conectam para trabalharem em um projeto ao mesmo tempo, focadas em atividades específicas que o compõem. Os tomadores, por sua vez, escolhem os prestadores de acordo com a atividade que precisam desempenhar, independentemente do lugar onde o prestador se encontre.²⁶

Esse arranjo, denominado por Schwab²⁷ como “nuvem humana”, possibilita a ocorrência de uma espécie de terceirização internacional do trabalho, dificultando a identificação dos critérios da regra matriz de incidência tributária. Os nômades digitais também aparecem nessa “nuvem”, em virtude da desterritorialização do trabalho e da mobilidade global de profissionais que prestam serviços remotamente. Isso intensifica a desconexão entre a localização física do trabalhador e a geração de valor econômico, desafiando diretamente os sistemas tributários ancorados em critérios territoriais.²⁸

A informalidade constitui uma característica estrutural do trabalho plataformizado.

²⁴ WORLD BANK. **Demand for Online Gig Work Rapidly Rising in Developing Countries**. [S. l.], setembro 2023. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/09/07/demand-for-online-gig-work-rapidly-rising-in-developing-countries>. Acesso em: 7 set. 2025.

²⁵ MACEDO, Nelson Levy Kneip de Freitas; AMÂNCIO, Djulia Raphaella Lima Portugal. As plataformas digitais e o futuro da Previdência Social no Brasil. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região**, São Paulo, v. 16, n. 31, p. 84-99, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://basis.trt2.jus.br/handle/123456789/16329>. Acesso em: 12 nov. 2025.

²⁶ MELO, Camila Bitencourt Bezerra *et al.* Crowdsourcing como uma Ferramenta à Inovação Estratégica Empresarial. **Revista de Empreendedorismo, Inovação e Tecnologia**, v. 1, n. 1, p. 13–24, 30 dez. 2014. Disponível em: <https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistas/article/view/606>. Acesso em: 19 nov. 2025.

²⁷ SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. São Paulo: Edipro, 2016.

²⁸ SANTOS, Patrícia Matos dos. **Nômades Digitais: um estudo etnográfico sobre trabalho móvel contemporâneo e estilo de vida**. Tese (Doutorado), Niterói/RJ, Programa de Pós-Graduação em comunicação, Universidade Federal Fluminense. 2020. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/22652>. Acesso em 02 ago. 2025.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)²⁹, 77,1% dos trabalhadores plataformizados em 2022 trabalhavam na informalidade, enquanto apenas 42,2% eram empregados com carteira assinada no setor privado tradicional. Do ponto de vista demográfico, destaca-se a concentração entre pessoas de 25 a 39 anos (48,4%), com nível educacional intermediário, majoritariamente com ensino médio completo ou superior incompleto (61,3%).

A distribuição geográfica também revela disparidades relevantes: a região Sudeste concentra 57,9% dos trabalhadores plataformizados (cerca de 862 mil pessoas), o que corresponde a 2,2% da força de trabalho regional. Nas demais regiões, esse percentual oscila entre 1,3% e 1,4%. Essa concentração reflete, em parte, a maior densidade urbana, a infraestrutura tecnológica mais avançada e a presença de mercados consumidores mais dinâmicos, elementos que favorecem a difusão de modelos de trabalho mediados por plataformas.

Segundo a OIT, a informalidade nas plataformas deve ser analisada em três planos interdependentes: (i) das atividades, quando a prestação de serviços não é declarada; (ii) das unidades econômicas, quando o prestador atua sem registro formal; e (iii) dos postos de trabalho, quando inexistente proteção social vinculada ao exercício da função.³⁰

No plano dos riscos, a prevalência de trabalhadores classificados como autônomos nesse setor agrava o problema. De acordo com o mencionado relatório da OIT, globalmente, 86,7% dos trabalhadores por conta própria estão inseridos em contextos informais, em comparação com 39,8% dos empregados formais. Além disso, o arranjo técnico-operacional das plataformas, baseado na ausência de intermediação institucional direta, favorece a dissimulação e a não declaração de rendimentos, especialmente na inexistência de marcos regulatórios específicos.

A subdeclaração de renda tem impactos fiscais expressivos: quando o trabalho em plataformas constitui atividade secundária, há forte tendência a declarar apenas a renda principal, ocultando ganhos complementares. Esse padrão é observado em diferentes países: na França, apenas 15% dos trabalhadores em plataformas declararam intenção de reportar seus rendimentos à autoridade fiscal;³¹ no Reino Unido, esse percentual foi de 35%, enquanto 54%

²⁹ IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD Contínua**. 2023. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102035_informativo.pdf Acesso em: 02 ago. 2025.

³⁰ OIT - Organização Internacional do Trabalho. **Realizar o trabalho digno na economia das plataformas**. Genebra: Conferência Internacional do Trabalho, 113.^a Sessão, 2025. Disponível em: <https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-02/Realizar-trabalho-digno-economia-plataformas-2024-PT.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2025.

³¹ GROEN, Willem Pieter de; MASELLI, Ilaria. **The Impact of the Collaborative Economy on the Labour**

afirmaram não ter intenção de declarar;³² na Ucrânia, 76% dos trabalhadores atuavam informalmente; e na Sérvia, dois terços estavam fora de qualquer sistema contributivo.³³

No entanto, cumpre reconhecer que a informalidade não é uma novidade introduzida pela economia digital. No Brasil, trata-se de um traço histórico e estrutural do mercado de trabalho, tradicionalmente associado a ocupações de baixa produtividade, ausência de registro formal e de contribuição previdenciária que cresceu exponencialmente após a crise econômica de 2008, quando se consolidou como estratégia de sobrevivência em períodos de recessão e desemprego.³⁴

A economia digital, contudo, introduz uma nova dimensão à informalidade laboral, ampliando sua escala e sofisticando suas formas de exploração. A pandemia de Covid-19 acelerou esse processo ao intensificar a dependência de plataformas digitais e agravar problemas estruturais como o desemprego, a informalidade e a flexibilização contratual.³⁵

Em tais modelos, o trabalhador é formalmente classificado como “autônomo” ou “parceiro”, assumindo integralmente os custos e riscos da atividade. No entanto, a plataforma exerce controle significativo sobre aspectos essenciais da prestação, como a fixação de preços e a alocação de clientes, o que evidencia uma assimetria típica do modelo de subordinação algorítmica.

Paradoxalmente, a própria digitalização que alimenta a informalidade, pode ser mobilizada como instrumento de formalização. A rastreabilidade contratual e transacional, por meio de dados de contas, sistemas de reputação e registros de tarefas (*logs*), permite identificar descumprimentos e viabilizar o desenho de políticas de transição proporcionais, como regimes simplificados de contribuição e reporte fiscal.

Iniciativas regulatórias recentes vêm materializando essa agenda. No plano

Market. Centro de Estudos Políticos Europeus, relatório especial n.º 138, 2016. Disponível em: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/16953/attachments/1/translations/en/renditions/native>. Acesso em: 20 out. 2025.

³² RAHIM, Nilufer *et al.* **Research on the Sharing Economy** (Her Majesty's Revenue and Customs, 2017). Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a81df43e5274a2e87dbfedf/HMRC_Report_453_Sharing_Economy.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

³³ ALEKSYNSKA, Mariya. **Digital Work in Eastern Europe: Overview of Trends, Outcomes and Policy Responses**. International Labour Organization. Documento de trabalho da OIT n.º 32, 2021. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@inst/documents/publication/wcms_794543.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

³⁴ REPÓRTER BRASIL. **GIG - A uberização do trabalho no Brasil** [Vídeo]. Educação e políticas públicas. 2019. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/gig/>. Acesso em: 15 out. 2025.

³⁵ KREIN, André; MANZANO, Marcelo. Dimensões do Trabalho por Plataformas Digitais no Brasil. In: MACHADO, Sidenei; ZAZONI, Alexandre Pilan (org.). **O trabalho controlado por plataformas digitais: dimensões, perfis e direitos** (meio eletrônico). Ed. Curitiba. UFPR – Clínica Direito do Trabalho, 2022. Disponível em: https://cdtufpr.com.br/wp-content/uploads/2022/04/Livro_O-trabalho-controlado-por-plataformas-digitais_eBook.pdf. Acesso em: 14 out. 2025.

internacional, as *Model Rules for Reporting by Platform Operators*³⁶, elaboradas pela OCDE, impõem aos operadores de plataformas a obrigação de coletar e reportar aos órgãos competentes os rendimentos de prestadores e vendedores.

No âmbito europeu, a Diretiva 2021/514³⁷ amplia a cooperação administrativa e a troca automática dessas informações entre os Estados-Membros. Tais mecanismos fortalecem a capacidade do Estado de converter atividades rastreáveis em vínculos formais, sem comprometer os ganhos de eficiência inerentes aos mercados digitais multilaterais.

A pejetização, entendida como a contratação de pessoas físicas como pessoas jurídicas (PJs), geralmente como Microempreendedores Individuais (MEI) ou Microempresas (ME), também ganha força nesses novos arranjos, com considerável impacto na arrecadação tributária. Ao migrar para a pejetização, o tomador de serviços (ex-empregador) elimina a tributação pesada sobre a folha de salário, substituindo-a por uma relação B2B (Business-to-Business).

O prestador de serviços, por sua vez, passa a recolher tributos pelo Simples Nacional ou pelo Lucro Presumido, em alíquotas significativamente menores, e sua contribuição previdenciária é feita como contribuinte individual, sobre o pró-labore ou o faturamento, muitas vezes no piso mínimo. O que antes era tributado pela folha é deslocado para o faturamento (PIS, Cofins, IRPJ, CSLL), que possui alíquotas e bases de cálculo distintas e, frequentemente, menores, para o financiamento da seguridade social.

1.2.2 Automação e Inteligência Artificial

Além das novas relações mediadas por plataformas, a inteligência artificial e a automação também reconfiguram a demanda de trabalho, tanto qualitativa quanto quantitativamente.

A automação e a inteligência artificial tendem a polarizar o mercado de trabalho. De um lado, observa-se o aumento da demanda por trabalhadores altamente qualificados, aptos a desenvolver, gerenciar e manter tecnologias emergentes. Por outro lado, ocorre a substituição de tarefas rotineiras, manuais e cognitivas, o que resulta na eliminação de empregos de média

³⁶ OECD - Office of Community Economic Development. **Model Rules for Reporting by Platform Operators with respect to Sellers in the Sharing and Gig Economy**. OECD, Paris, 2020. Disponível em: www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/model-rules-for-reporting-by-platform-operators-with-respect-to-sellers-in-the-sharing-and-gig-economy.htm. Acesso em: 20 out. 2025.

³⁷ EU - European Union. **Council Directive (EU) 2021/514 of 22 March 2021 amending Directive 2011/16/EU on administrative cooperation in the field of taxation**. Official Journal of the European Union. 2021. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2021/514/oj/eng>. Acesso em: 14 nov. 2025.

qualificação.³⁸ Estimativas da OCDE indicam que entre 18% e 35% dos empregos nos países-membros estão sob risco de automação.³⁹

O avanço da robotização industrial também contribui para a reconfiguração da estrutura produtiva nacional, ainda que em ritmo mais lento do que em economias mais desenvolvidas. Segundo a Federação Internacional de Robótica (IFR), o Brasil contava, em 2017, com apenas 12.373 robôs industriais, o que equivale a 0,6% do estoque mundial, ocupando a 18ª posição no ranking global de países mais automatizados.⁴⁰

Apesar da defasagem brasileira, as projeções globais apontam para uma aceleração expressiva desse processo. O *McKinsey Global Institute* (MGI) estima que cerca de 50% das atividades atualmente desempenhadas no mundo têm potencial técnico para serem automatizadas. Embora poucas ocupações sejam integralmente substituíveis, aproximadamente 60% delas possuem ao menos 30% de tarefas automatizáveis, o que sugere que a maior parte dos postos de trabalho será transformada, mesmo que não seja extinta.⁴¹

Em diferentes cenários de adoção tecnológica, o MGI projeta que, até 2030, cerca de 15% das atividades laborais podem ser deslocadas, o que corresponde a aproximadamente 400 milhões de trabalhadores em tempo integral. Num cenário mais acelerado, esse número pode chegar a 800 milhões. Além disso, estima-se que entre 75 e 375 milhões de pessoas (3% a 14% da força de trabalho global) precisarão migrar para outras ocupações e adquirir novas habilidades, o que terá impactos significativos na organização dos mercados de trabalho.⁴²

Em que pese a capacidade da inovação tecnológica de criar mais empregos do que eliminá-los no longo prazo, o relatório destaca que as próximas transições serão profundas e que serão necessários investimentos substanciais em políticas de requalificação e redes de proteção para evitar rupturas sociais e o agravamento da desigualdade. O desafio principal não será a escassez de trabalho, mas a adequação das qualificações exigidas pelas novas funções, o que pode agravar a polarização salarial, especialmente em economias avançadas.

³⁸ OLIVEIRA, Thainá Santos de. Impacto da inteligência artificial e da automação no mercado de trabalho. **Revista Científica Acertte**. ISSN 2763-8928, [S. l.], v. 5, n. 1, p. e51216, 2025. DOI: 10.63026/acertte.v5i1.216. Disponível em: <https://www.acertte.org/acertte/article/view/216>. Acesso em: 10 out. 2025.

³⁹ OECD - Office of Community Economic Development. **OECD Employment Outlook 2025: Can We Get Through the Demographic Crunch?**, OECD Publishing, Paris, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/194a947b-en>. Acesso em: 10 out. 2025.

⁴⁰ UNIVERSAL ROBOTS BRASIL. **Robótica no Brasil**: conheça a história e o cenário atual do setor no país. Universal Robots Blog, 25 jan. 2023. Disponível em: <https://www.universal-robots.com/br/blog/robótica-no-brasil-conheca-a-história-e-o-cenário-atual-do-setor-no-país/>. Acesso em: 1 jul. 2025.

⁴¹ MANYIKA, James *et al.* **Jobs lost, jobs gained**: what the future of work will mean for jobs, skills, and wages. [S. l.], novembro 2017. Disponível em: https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/jobs-lost-jobs-gained-what-the-future-of-work-will-mean-for-jobs-skills-and-wages#. Acesso em: 23 out. 2025.

⁴² *Ibid.*

Pesquisas encomendadas pelo Parlamento Europeu sobre digitalização, IA e gestão algorítmica no ambiente de trabalho mostram que aproximadamente 40% dos trabalhadores europeus já estão expostos, em algum grau, a sistemas de gestão algorítmica, seja na alocação automática de turnos, no monitoramento de desempenho em tempo real, seja na avaliação de produtividade.⁴³

Tais sistemas ampliam o poder de controle das empresas sobre a organização do trabalho, ao mesmo tempo em que fragilizam fronteiras tradicionais entre a jornada de trabalho e o tempo livre, aumentando os riscos de intensificação do trabalho, vigilância e assimetrias de informação.

A empregabilidade sustentável, sobretudo em uma economia digital e plataformizada, dependerá de um conjunto integrado de competências não rotineiras e de alto nível, como raciocínio analítico, criatividade, resolução de problemas complexos e capacidade de síntese.

Também serão importantes habilidades socioemocionais e gerenciais, resilientes à automação e indispensáveis em ambientes mediados por algoritmos e reputações digitais. Ademais, a proficiência digital deixa de ser um diferencial e passa a constituir um pré-requisito básico para a inserção nas novas formas de trabalho.⁴⁴

Nota-se que o avanço da automação e da IA interage estreitamente com a estrutura de incentivos do sistema tributário. Se a tributação sobre o trabalho é significativamente mais elevada do que a tributação sobre o capital, o sistema passa a favorecer, na margem, a substituição de trabalho humano por capital automatizado.

Abbott e Bogenschneider, ao analisarem a hipótese de um imposto sobre robôs, sustentam que um dos problemas centrais da automação reside justamente em um sistema tributário que, ao onerar de forma muito mais pesada o trabalho do que o capital, rompe a neutralidade na escolha entre empregar trabalhadores ou investir em robôs.⁴⁵

Da perspectiva das administrações tributárias, se robôs e sistemas automatizados tiverem alta elasticidade de substituição em relação ao trabalho humano, a substituição de empregos formais por capital automatizado tende a reduzir a arrecadação de tributos sobre a

⁴³ EUROPEAN PARLIAMENT. **Digitalisation, artificial intelligence and algorithmic management in the workplace**: Shaping the future of work. European Parliamentary Research Service, European Added Value Unit. Brussels, 2025. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/774670/EPRS_STU\(2025\)774670_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/774670/EPRS_STU(2025)774670_EN.pdf). Acesso em: 02 nov. 2025.

⁴⁴ OECD - Office of Community Economic Development. **OECD Employment Outlook 2019**: The Future of Work, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9ee00155-en>. Acesso em: 27 out. 2025.

⁴⁵ ABBOTT, Ryan; BOGENSCHNEIDER, Bret. Should Robots Pay Taxes? Tax Policy in the Age of Automation. **Harvard Law & Policy Review**, v. 12, n. 1, p. 145-175, 2018. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2932483>. Acesso em: 28 out. 2025.

folha e a exigir maior esforço fiscal para financiar políticas de educação e requalificação necessárias à adaptação dos trabalhadores.⁴⁶

Em países que financiam parcela expressiva da previdência social com contribuições incidentes sobre salários, essa substituição tende a comprometer a sustentabilidade de longo prazo do sistema. A análise desse fenômeno evidencia um padrão recorrente: a inadequação dos instrumentos tributários clássicos, concebidos para uma economia material, localizada e hierarquizada, frente à lógica digital, fluida e descentralizada de geração de valor.

Apesar dos desafios impostos pela 4IR, ela também oferece oportunidades relevantes para a sociedade e, paradoxalmente, para a modernização do sistema tributário. Uma dessas oportunidades reside no aumento exponencial da produtividade e da geração de riqueza. A automação e a inteligência artificial desobrigam o trabalho humano de tarefas repetitivas, permitindo que os trabalhadores se concentrem em atividades de maior valor agregado, como criatividade, inovação e interação social.

Conforme destaca a OCDE, a inovação digital, quando bem gerida, pode impulsionar tanto o crescimento econômico quanto a competitividade. A adoção de tecnologias digitais pelas empresas está transformando a natureza do trabalho, com redução na demanda por funções rotineiras e crescimento expressivo na procura por profissionais especializados em TIC, bem como por aqueles com habilidades interpessoais e cognitivas avançadas, como comunicação, inteligência emocional e resolução de problemas.⁴⁷

Entre 2013 e 2023, o setor de TIC cresceu, em média, 7,6% ao ano, quase três vezes o ritmo da economia global. No Brasil, o segmento representou 6,5% do PIB em 2024, com produção estimada em R\$ 762,4 bilhões e crescimento médio anual de 8,4% nos últimos três anos, segundo dados da Associação das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação e de Tecnologias Digitais. O mesmo relatório posiciona o Brasil entre os dez principais produtores globais no setor de TIC e Telecom, sendo o único país da América Latina nesse *ranking*.

O Panorama da Economia Digital da OCDE 2024 também evidencia que os avanços em inteligência artificial e robótica continuarão a transformar a demanda por competências. Nesse cenário, o crescimento do emprego entre 2013 e 2023 foi de apenas 6% para ocupações com alto risco de automação, enquanto cargos de baixo risco apresentaram crescimento de

⁴⁶ BOTTONE, Germana. A tax on robots? Some food for thought. **DF Working Papers**, n. 3, Ministry of Economy and Finance (Italy), 2018. Disponível em: https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/dfwp3_2018.pdf. Acesso em: 28 out. 2025.

⁴⁷ OECD - Office of Community Economic Development. **OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work**, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9ee00155-en>. Acesso em: 27 out. 2025.

18%, refletindo a reconfiguração do mercado de trabalho global.⁴⁸

No contexto da Administração Tributária, a 4IR oferece instrumentos promissores, como a inteligência artificial, o uso de big data e a tecnologia blockchain, capazes de aprimorar significativamente os mecanismos de fiscalização. Por meio da análise de grandes volumes de dados transacionais, é possível identificar padrões complexos de evasão e sonegação, o que aumenta a eficácia do controle fiscal.

1.2.3 Economia compartilhada e colaborativa: impactos sobre a tributação da folha e o financiamento da previdência

A economia colaborativa e a economia compartilhada englobam modelos de negócios baseados no uso intensivo de plataformas digitais para conectar, em tempo real, usuários e prestadores de serviços, proprietários e usuários de ativos, ou ainda múltiplos agentes que compartilham recursos. O traço comum é a utilização de infraestruturas digitais para reduzir os custos de transação, ampliar o mercado potencial e organizar a oferta de trabalho e de ativos em escala.

Do ponto de vista jurídico, esses arranjos desafiam categorias tradicionais do direito do trabalho e do direito tributário. As plataformas costumam se apresentar como meras intermediárias tecnológicas, afastando a qualificação de empregadoras e deslocando a responsabilidade pelos riscos econômicos e sociais para os trabalhadores parceiros.

Essa “nova informalidade digital” combina elementos de autonomia formal com alto grau de dependência econômica e de subordinação algorítmica, o que resulta em significativa desproteção social e perda de arrecadação de contribuições incidentes sobre a folha de salários.⁴⁹

No caso brasileiro, a centralidade do emprego formal como eixo da proteção social foi historicamente reforçada pelo desenho da previdência social, no qual os salários servem de referência tanto para a cobrança de contribuições quanto para o cálculo de benefícios, como aposentadorias e seguro-desemprego.

Assim, a expansão da economia de plataforma, do trabalho por conta própria e da

⁴⁸ OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Perspectivas da Economia Digital da OCDE 2024 (Volume 1)**: Abraçando a Fronteira Tecnológica, Publicação da OCDE, Paris. 14 maio 2024. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/2024/05/oecd-digital-economy-outlook-2024-volume-1_d30a04c9.html. Acesso em: 10 ago. 2025.

⁴⁹ MACEDO, Nelson Levy Kneip de Freitas; AMÂNCIO, Djulia Raphaella Lima Portugal. As plataformas digitais e o futuro da Previdência Social no Brasil. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região**, São Paulo, v. 16, n. 31, p. 84-99, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://basis.trt2.jus.br/handle/123456789/16329>. Acesso em: 28 out. 2025.

pejotização desloca parte crescente da força de trabalho para formas contratuais em que a contribuição previdenciária é facultativa, irregular ou subdimensionada em relação à renda efetivamente auferida.

Em termos fiscais, a economia compartilhada produz três efeitos relevantes sobre a tributação da folha e o financiamento da previdência:

- **Fragmentação da renda do trabalho:** a renda do trabalhador de plataforma tende a ser composta por múltiplas fontes e com alta volatilidade, o que pode dificultar tanto o cumprimento das obrigações tributárias por parte do trabalhador quanto o desenho de mecanismos de retenção na fonte. A ausência de um “empregador” claramente definido, responsável pelo recolhimento das contribuições incidentes sobre a folha de pagamento, enfraquece o modelo clássico de custeio.
- **Requalificação jurídica dos vínculos:** a classificação de trabalhadores de plataformas como autônomos, microempreendedores individuais ou prestadores de serviços por meio de pessoa jurídica (pejotização) desloca a incidência contributiva da folha para outras bases (faturamento, lucro presumido, contribuição individual), em geral, com alíquotas efetivas inferiores às aplicáveis em vínculos celetistas. Tal requalificação, ainda que reflita maior liberdade contratual, gera um problema de arbitragem regulatória e fiscal: agentes economicamente semelhantes passam a ser tributados de forma distinta em função da forma jurídica do contrato, e não de sua capacidade contributiva.
- **Deslocamento do risco social:** a lógica da economia compartilhada transfere ao trabalhador o risco de demanda, de ociosidade e de flutuações de renda. Em sistemas de seguridade baseados em contribuições sobre salários, essa transferência tende a reduzir a densidade contributiva, isto é, o número de meses efetivamente contributivos ao longo da vida laboral, e a fragilizar a proteção em momentos de queda de renda, o que amplia a necessidade de prestações assistenciais financiadas por impostos gerais.

Esses efeitos não são exclusivos do Brasil. Estudos da OCDE⁵⁰ e da União Europeia⁵¹ têm chamado a atenção para o fato de que novas formas de trabalho, em especial o trabalho

⁵⁰ OECD - Office of Community Economic Development. Digital Dividend: Policies to Harness the Productivity Potential of Digital Technologies. **OECD Economic Policy Papers**, No. 26. Paris: OECD Publishing, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/273176bc-en>. Acesso em: 28 out. 2025.

⁵¹ EUROPEAN PARLIAMENT. **Digitalisation, artificial intelligence and algorithmic management in the workplace**: Shaping the future of work. European Parliamentary Research Service, European Added Value Unit. Brussels, 2025. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/774670/EPRS_STU\(2025\)774670_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/774670/EPRS_STU(2025)774670_EN.pdf). Acesso em: 02 nov. 2025.

em plataformas, ampliam a segmentação dos mercados de trabalho, reforçam a polarização ocupacional e desafiam estruturas de proteção social ancoradas em vínculos tradicionais de emprego.

Em muitos países, constata-se que parte expressiva dos trabalhadores de plataformas contribui pouco ou nada para os regimes previdenciários contributivos, o que aponta para uma tendência de “desfinanciamento silencioso” dos sistemas de seguridade.

Elementos estruturantes do direito tributário, como a identificação do sujeito passivo, a delimitação do fato gerador e a atribuição territorial da competência, são sistematicamente tensionados por essas novas realidades laborais e exigem um redimensionamento teórico e normativo compatível com a economia do século XXI.⁵²

As implicações dessas transformações vão além da arrecadação fiscal imediata e tocam o núcleo do pacto social que fundamenta o Estado de Bem-Estar Social brasileiro. A progressiva migração para formas laborais menos formalizadas e tecnologicamente mediadas compromete não apenas a arrecadação tributária corrente, mas também a viabilidade de longo prazo do sistema da previdência.

Sob a ótica da tributação do trabalho, a economia colaborativa evidencia a tensão entre, de um lado, a necessidade de preservar a competitividade e a inovação associadas a novos modelos de negócios e, de outro, a obrigação de assegurar financiamento estável às políticas de proteção social.

A ausência de um redesenho institucional compatível com essas transformações tende a produzir um equilíbrio inferior, no qual a expansão da economia digital ocorre às custas da erosão da base contributiva e do aumento da desigualdade.

O desafio central das políticas públicas, especialmente na seara tributária, não reside em proibir inovações ou tentar reclassificar novas relações laborais com base em categorias jurídicas tradicionais, mas de redesenhar os incentivos de modo a compatibilizar os ganhos de eficiência econômica e bem-estar social (como maior competição, entrada de novos ofertantes, redução da ociosidade de ativos e melhor atendimento às preferências dos consumidores) com a sustentabilidade da previdência, a segurança jurídica das novas formas de trabalho e a preservação das externalidades positivas geradas pelas plataformas digitais.

1.3 A insuficiência das categorias jurídicas tradicionais

⁵² AIRES, Luís. O labirinto tributário na nova economia: da transformação digital à odisseia fiscal. **Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal**, p. 211-279, 2019. Disponível em: <https://julgar.pt/wp-content/uploads/2019/07/20190710-O-Labirinto-Tribut%C3%A1rio-na-Nova-Economia-Lu%C3%ADs-Aires.pdf>. Acesso em: 15 out. 2025.

Ao impulsionar a automação e a digitalização, a 4IR vem promovendo uma profunda reconfiguração do mercado de trabalho, como analisado na seção anterior. O avanço da inteligência artificial, da gestão algorítmica e da robótica não apenas substitui tarefas repetitivas, mas também desafia a própria definição jurídica de emprego formal, tradicionalmente regido pela CLT, que se fundamenta nos requisitos de pessoalidade, habitualidade, onerosidade e subordinação, sendo esta a base para a incidência tributária sobre a folha de salários.⁵³

O núcleo do desafio legal reside na disseminação de formas laborais que escapam às classificações binárias do ordenamento jurídico, situando-se em uma zona de ambiguidade entre o trabalho subordinado e o autônomo. Essa ambivalência compromete a efetividade da tributação e revela a obsolescência de categorias construídas sob o paradigma do emprego industrial e formal.

A desterritorialização do trabalho, promovida pelas tecnologias digitais, acentua essa crise, expondo as limitações dos princípios estruturantes do sistema jurídico-tributário brasileiro, historicamente ancorado na territorialidade, na materialidade e na vinculação contratual.⁵⁴

Esse cenário tem se refletido, em particular, na jurisprudência brasileira, especialmente nos litígios envolvendo a caracterização do vínculo empregatício entre trabalhadores e plataformas digitais.⁵⁵ Os tribunais têm recorrido aos critérios dos artigos 2º e 3º da CLT⁵⁶, com ênfase nos elementos da subordinação, habitualidade e remuneração, para avaliar se há ou não relação de emprego.

No caso paradigmático do Uber, por exemplo, as decisões analisam a ausência de jornada mínima, a liberdade de conexão e a possibilidade de atuar em plataformas concorrentes como indícios de autonomia.⁵⁷ Contudo, tais características formais nem sempre

⁵³ NOBREGA, Talita Lima Medre. **Tributação e novas tecnologias**: indústria 4.0 e os impactos no sistema tributário brasileiro. Universidade Presbiteriana Mackenzie. Disponível em: <https://adelpha-api.mackenzie.br/server/api/core/bitstreams/6640dadb-54c2-4795-83b5-214fcd386c6b/content>. Acesso em: 15 out. 2025.

⁵⁴ SCAFF, Fernando Facury. **O futuro da tributação na nova economia digital**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-nov-13/o-futuro-da-tributacao-na-nova-economia-digital/>. Acesso em: 15 out. 2025.

⁵⁵ FERREIRA, Leandro. **Na mira do STF**: qual é o atual cenário da ‘uberização’ no país? Consultor Jurídico. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mar-06/na-mira-do-stf-qual-e-o-atual-cenario-de-uberizacao-no-pais/>. Acesso em: 25 out. 2025.

⁵⁶ BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei Nº 5.452, de 1º de Maio de 1943**. Consolidação das Leis Trabalhistas [CLT]. Brasília, DF: 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 7 jul. 2025.

⁵⁷ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Agravo em Agravo de Instrumento em Recurso de Revista**

capturam a dependência econômica ou o controle algorítmico exercido pela plataforma, o que evidencia o descompasso entre os critérios legais clássicos e as novas formas de organização do trabalho.

Quanto ao requisito da subordinação jurídica, a jurisprudência que afasta o vínculo empregatício tem sustentado que a liberdade do motorista para definir seus próprios dias e horários de trabalho, desconectar-se do aplicativo a qualquer momento, recusar chamadas e organizar sua atividade conforme critérios próprios seria incompatível com o exercício típico do poder diretivo, fiscalizatório e disciplinar característico da relação de emprego.⁵⁸

As cláusulas contratuais relativas à precificação do serviço, aos padrões mínimos de atendimento, à avaliação por usuários e aos códigos de conduta são, nesses casos, interpretadas como elementos inerentes a contratos civis de intermediação. Tais obrigações são compreendidas como mecanismos destinados à manutenção da reputação da plataforma no mercado, mas não bastam para configurar a subordinação jurídica exigida pelo artigo 3º da CLT.

Quanto à remuneração, destaca-se que o motorista arca com os principais riscos e custos da atividade econômica (aquisição e manutenção do veículo, combustível, tributos como IPVA, seguros, multas e eventuais danos), sem garantia de faturamento mínimo. Esse arranjo reforça a qualificação da prestação como autônoma.

Ademais, observa-se que os percentuais repassados aos motoristas, geralmente entre 75% e 80% do valor cobrado ao usuário, superam os limites que o Tribunal Superior do Trabalho já considerou suficientes para caracterizar relações de parceria, e não de emprego, em contextos negociais semelhantes.⁵⁹

A inclusão da ocupação “motorista de aplicativo independente” no rol de atividades permitidas ao Microempreendedor Individual (MEI), pela Resolução CGSN nº 148/2019⁶⁰, tem sido interpretada como indício de qualificação jurídica autônoma desse tipo de prestação de serviços. Embora tal enquadramento administrativo não constitua critério determinante para afastar o vínculo empregatício quando presentes os elementos fáticos exigidos pela CLT, ele é frequentemente utilizado como argumento auxiliar nas decisões judiciais que rejeitam a

n. Ag-AIRR 20614-50.2020.5.04.0014. Rel. Min. Alexandre Luiz Ramos. 4ª Turma, j. 14 fev. 2023.

⁵⁸ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Agravo de Instrumento em Recurso de Revista 1092-82.2021.5.12.0045.** Rel. Min. Ives Gandra da Silva Martins Filho. 4ª Turma, j. 29 nov. 2022.

⁵⁹ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista 10555-54.2019.5.03.0179.** Rel. Min. Ives Gandra Martins Filho. 4ª Turma, j. 2 mar. 2021.

⁶⁰ RESOLUÇÃO CGSN nº 148, de 2 de agosto de 2019. Normas. Receita-Fazenda. Publicado(a) no DOU de 08/08/2019, seção 1, página 305. Disponível em: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/102767/visao/multivigente>. Acesso em: 29 out. 2025.

existência de subordinação jurídica.

Essa discussão tem ganhado complexidade com a incorporação, no plano doutrinário, do conceito de subordinação estrutural, desenvolvido por Maurício Godinho Delgado, segundo o qual o vínculo empregatício pode se configurar mesmo na ausência de ordens diretas, desde que o trabalhador esteja inserido de forma funcional e contínua na cadeia produtiva do tomador.⁶¹

Esse entendimento, no entanto, tem encontrado resistência na jurisprudência, especialmente em casos envolvendo motoristas de aplicativos. As decisões que afastam a relação de emprego sustentam que a simples integração do trabalhador à dinâmica digital da plataforma não basta para caracterizar subordinação, sobretudo na ausência de fraude ou simulação.⁶²

A jurisprudência dominante tem reconhecido que o papel das plataformas de transporte é intermediar a relação entre usuários e motoristas, sendo esta última executada sob responsabilidade exclusiva do prestador. Nesse sentido, a Ministra Maria Cristina Peduzzi, do Tribunal Superior do Trabalho (TST), assinala que essas formas de trabalho configuram um novo modelo de relação laboral, que não se enquadra nas categorias clássicas da CLT, devendo ser analisado à luz da realidade emergente da economia digital.

De forma convergente, o Ministro Ives Gandra Filho adverte que a tentativa de estender, por via interpretativa, os contornos do vínculo celetista pode gerar insegurança jurídica e comprometer o ambiente de inovação tecnológica e de investimento no país.⁶³

Em que pese a tendência dominante, nos tribunais superiores, de afastar o vínculo empregatício nas relações entre plataformas digitais e prestadores de serviços, decisões oriundas da 2ª, 3ª, 6ª e 8ª Turmas do TST têm reconhecido o vínculo com base na presença dos elementos tradicionais da relação de emprego.⁶⁴ Essa fragmentação jurisprudencial

⁶¹ OLIVEIRA, Murilo Carvalho Sampaio. A subordinação jurídica no Direito do Trabalho. In: **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). Tomo: Direito do Trabalho e Processo do Trabalho. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/374/edicao-1/a-subordinacao-juridica-no-direito-do-trabalho>. Acesso em 15 nov. 2025.

⁶² BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Agravo de Instrumento em Recurso de Revista 0001146-76.2023.5.13.0004**. Rel. Min. Ives Gandra Martins Filho. 4ª Turma, j. 03 set. 2024.

⁶³ TST - Tribunal Superior do Trabalho. **Anuário da Justiça Brasil 2022**. 4º turma. 2022. Disponível em: <https://anuario.conjur.com.br/pt-BR/profiles/78592e4622f1-anuario-da-justica/editions/anuario-da-justica-brasil-2022/pages/page/107>. Acesso em: 13 nov. 2025.

⁶⁴ A título exemplificativo:

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista 100353-02.2017.5.01.0066**. Rel. Min. Maurício Godinho Delgado. 3ª Turma, j. 6 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista com Agravo (RRAg) 100853-94.2019.5.01.0067**. Rel. Min. Alexandre de Souza Agra Belmonte. 8ª Turma, j. 14 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista 0000353-12.2024.5.13.0002**. Rel. Min. Liana

acarreta insegurança jurídica significativa, dificultando tanto o planejamento regulatório das empresas quanto a previsibilidade da proteção social para os trabalhadores envolvidos.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu, no âmbito do Recurso Extraordinário nº 1.446.336 (Tema 1291), a repercussão geral da controvérsia acerca da existência ou não de vínculo empregatício entre motoristas de aplicativo e plataformas digitais.

Em sua manifestação nos autos, a Advocacia-Geral da União defendeu um modelo de proteção social mínima, sem necessidade de enquadramento celetista obrigatório, o que sinaliza uma possível abordagem regulatória alternativa centrada na funcionalidade da proteção social, e não na rigidez classificatória.⁶⁵

O STF já se pronunciou, em julgados anteriores, sobre a licitude dos modelos de negócios baseados em plataformas e sobre a possibilidade de múltiplos arranjos laborais distintos da relação empregatícia tradicional.⁶⁶ Tais entendimentos indicam uma orientação institucional em direção à flexibilização das categorias clássicas do Direito do Trabalho.

A controvérsia, contudo, ultrapassa os limites da regulação trabalhista, afetando diretamente o modelo de financiamento da previdência, cuja principal fonte de custeio é vinculada à folha de salários e, portanto, à existência de vínculo de emprego.

Diante disso, o debate legislativo tem se intensificado, com propostas que vão desde a criação de uma nova figura jurídica, como o “trabalhador autônomo por plataforma”⁶⁷, até a extensão das normas da CLT às relações digitais. A definição normativa desses modelos será determinante para o equilíbrio entre inovação econômica, proteção social e sustentabilidade fiscal.

A experiência internacional apresenta modelos distintos de regulamentação do trabalho em plataformas digitais. Em estudo desenvolvido pelo Parlamento Europeu, três opções políticas são debatidas para abordar os desafios emergentes, variando de uma recomendação não vinculativa a uma adoção de um novo instrumento legislativo direcionado ao tema, sendo

Chaib. 2ª Turma, j. 25 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista 10502-34.2021.5.03.0137**. Rel. Min. Augusto Cesar Leite de Carvalho. 6ª Turma, j. 12 maio 2023.

⁶⁵ BRASIL. Advocacia-Geral da União. **AGU defende proteção jurídica e social a motoristas de aplicativos**. Gov.Br. Publicado em 01/10/2025. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-defende-protecao-juridica-e-social-a-motoristas-de-aplicativos>. Acesso em: 13 nov. 2025.

⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 958.252**. Rel. Min. Luiz Fux. Plenário, j. 30 ago. 2018.

⁶⁷ BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº12/2024**. Dispõe sobre a relação de trabalho intermediado por empresas operadores de aplicativos e outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2391423&filename=PLP%2012/2024. Acesso em: 8 jul. 2025.

esta última a que ofereceria maior segurança jurídica.⁶⁸

Nos Estados Unidos, a resposta tem sido fragmentada e descentralizada. O exemplo mais notório é o da Califórnia, que, em 2019, aprovou a *Assembly Bill 5* (AB5), instituindo um teste rigoroso, chamado “*ABC Test*”, para classificar trabalhadores como autônomos.⁶⁹ Posteriormente, o estado promulgou exceções para setores específicos, como os motoristas de aplicativo, evidenciando a complexidade e as pressões políticas envolvidas na regulamentação uniforme em contextos federativos.

Uma camada adicional de complexidade normativa surge com o nomadismo digital. A mobilidade global de trabalhadores que prestam serviços remotamente a empresas em diferentes jurisdições desafia os critérios tradicionais de territorialidade tributária e trabalhista. A prestação de serviços por brasileiros a empresas estrangeiras, por exemplo, suscita dúvidas quanto à jurisdição tributária competente, à aplicabilidade de acordos de bitributação e à legislação trabalhista incidente.

A Lei nº 7.064/1982⁷⁰, com redação dada pela Lei nº 11.962/2009⁷¹, prevê a aplicação da legislação brasileira ao contrato de trabalho no exterior sempre que suas disposições forem mais favoráveis ao trabalhador. Contudo, sua aplicação ao trabalho remoto globalizado enfrenta obstáculos práticos, especialmente na determinação do “local da prestação”, quando esta se dá por meios telemáticos e não presenciais.⁷²

A superação dos dilemas normativos decorrentes do trabalho digital exige uma abordagem transversal e coordenada, que integre variáveis jurídicas, econômicas e tecnológicas. Soluções excessivamente restritivas, que tentam forçar novas formas laborais em moldes jurídicos tradicionais, podem gerar elisão regulatória, insegurança jurídica e

⁶⁸ EUROPEAN PARLIAMENT. **Digitalisation, artificial intelligence and algorithmic management in the workplace**: Shaping the future of work. European Parliamentary Research Service, European Added Value Unit. Brussels, 2025. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/774670/EPRS_STU\(2025\)774670_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/774670/EPRS_STU(2025)774670_EN.pdf). Acesso em: 02 nov. 2025.

⁶⁹ CALIFORNIA LEGISLATIVE INFORMATION. **Assembly Bill No. 5**. AB-5 Worker status: employees and independent contractors. Date Published: 09/19/2019. Disponível em: https://leginfo.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201920200AB5. Acesso em: 8 jul. 2025.

⁷⁰ BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 7.064, de 7 de dezembro de 1982**. Dispõe sobre a situação jurídica dos servidores públicos federais da administração direta, autarquias federais e fundações públicas federais, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, ano 120, n. 234, p. 23793, 8 dez. 1982. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7064.htm. Acesso em: 23 nov. 2025.

⁷¹ BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.962, de 3 de julho de 2009**. Institui o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 126, p. 1, 6 jul. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11962.htm. Acesso em: 23 nov. 2025.

⁷² MUZZI, Patrícia Ferreira; CÂNDIDO, Filipe Soares; ALMEIDA, Isabela Antônia Rodrigues de. **Nômades digitais e seus aspectos trabalhistas e tributários**. Consultor Jurídico, 14 out. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-out-14/opinio-nomade-digital-aspecto-trabalhista-tributario/>. Acesso em: 1 jul. 2025.

deslocamento de atividades para jurisdições mais flexíveis, comprometendo a eficácia dos sistemas de proteção e arrecadação.

Por outro lado, estratégias regulatórias demasiadamente permissivas podem fragilizar os mecanismos de proteção social e comprometer a sustentabilidade financeira da previdência. O desafio normativo consiste, portanto, em encontrar um ponto de equilíbrio que viabilize a inovação tecnológica e a flexibilização produtiva, sem negligenciar a tutela dos direitos fundamentais dos trabalhadores nem desestruturar o financiamento das políticas públicas.

Em síntese, os dilemas regulatórios do trabalho digital ilustram a tensão estrutural entre a velocidade exponencial das transformações tecnológicas e a inércia adaptativa dos sistemas jurídicos. A superação dessas fraturas institucionais exige mais do que ajustes normativos pontuais: impõe uma revisão das categorias jurídicas fundacionais, como subordinação, territorialidade e habitualidade, à luz das novas formas de geração de valor e de organização do trabalho.

Na visão de Schwab⁷³, a função legislativa atenta às novidades e bem executada, em todo o mundo, é fundamental para moldar as disrupções da Economia Digital e guiar sua incorporação à sociedade de forma responsável, aproveitando suas oportunidades e controlando seus impactos.

O sucesso destas ações determinará não apenas a efetividade da tributação do trabalho digital, mas também a capacidade do Estado brasileiro de manter sua função redistributiva e de proteção social em um contexto de crescente digitalização da economia.

1.4 O papel da tributação no novo cenário digital

As transformações econômicas e tecnológicas na economia digital redefinem o trabalho, seu valor e as formas de organização produtiva. Neste contexto, o sistema tributário assume um papel central como mecanismo de adaptação institucional: não apenas para reagir às mudanças, mas também para moldar normas que garantam a arrecadação, a justiça fiscal e a sustentabilidade do financiamento público.

A economia digital intensifica a necessidade de repensar as funções clássicas do sistema tributário à luz da reconfiguração do trabalho:

- **Função Arrecadatória:** é a finalidade precípua do tributo, destinada ao financiamento das despesas públicas. Na economia digital, essa função enfrenta o

⁷³ SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. São Paulo: Edipro, 2016. p. 69.

desafio de financiar sistemas previdenciários concebidos para uma realidade em que o emprego formal de longo prazo era a norma. Em países com forte dependência da tributação sobre a folha de salários, a combinação de automação, informalidade e plataformas tende a reduzir a elasticidade arrecadatória dessa base, exigindo adaptações na arquitetura do sistema. A função é especialmente tensionada em transações transfronteiriças e em aquelas que utilizam criptoativos ou plataformas globais.⁷⁴ A base tributável, antes estável e territorialmente definida, torna-se volátil e de difícil rastreamento, o que resulta em perdas significativas de receita para os estados.

- **Função Extrafiscal:** refere-se ao uso do tributo como instrumento de intervenção na economia, visando induzir ou desestimular comportamentos (por meio de políticas públicas). No novo cenário, a extrafiscalidade enfrenta o desafio de criar incentivos que promovam a formalização do trabalho digital e a inovação, sem gerar distorções que beneficiem indevidamente modelos de negócio específicos em detrimento de outros.⁷⁵ O custo de conformidade com as novas formas de trabalho e para as empresas pode anular qualquer incentivo extrafiscal, fomentando a informalidade. Em contrapartida, instrumentos bem concebidos podem apoiar a transição para novos modelos produtivos, financiar políticas ativas de emprego e incentivar investimentos em capital humano.
- **Função Distributiva:** busca a redução das desigualdades sociais e regionais, tendo como principal vetor a capacidade contributiva.⁷⁶ A economia digital, ao concentrar riqueza em poucas plataformas globais e precarizar as relações de trabalho (por meio do aumento da informalidade e da desigualdade de renda), coloca em xeque a eficácia distributiva do sistema. A tributação sobre o trabalho formal, por exemplo, penaliza a formalização e agrava a desigualdade, enquanto a riqueza gerada pela tecnologia e pelos dados muitas vezes escapa à tributação adequada.

A limitação das funções clássicas da tributação no contexto digital evidencia a urgência de uma redefinição do papel do Direito Tributário. O sistema atual, ao não se adaptar

⁷⁴ FOSSATI, Gustavo *et al.* **Tributação da Economia Digital na Esfera Internacional**. FGV Direito Rio, 2023. Disponível em: https://direitorio.fgv.br/sites/default/files/2023-02/tributacao-da-eco-digital-na-esfera-internacional_vol-4.pdf. Acesso em: 02 nov. 2025.

⁷⁵ CUNHA, Cristiane Rocha. Os desafios da tributação na economia digital em sede de IVA. **Revista de Direito da UCB**, v. 13, n. 2, 2021. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/13887/11271>. Acesso em: 02 nov. 2025.

⁷⁶ SENDRETTI, Lilian. **Justiça, democracia e tributação**: Uma discussão preliminar [em linha]. mar. 2024. Disponível em: <https://sdpscp.fflch.usp.br/sites/sdpscp.fflch.usp.br/files/inline-files/1879-2556-1-PB.pdf>. Acesso em: 19 out. 2025.

à nova realidade, falha em sua missão de custear o Estado, induzir comportamentos eficientes e promover a justiça social.

Sob essa ótica, a tecnologia funciona como responsável por redefinir conceitos tributários e demanda uma reformulação normativa: deve ser capaz de capturar a diversidade de formas de prestação de serviços, de refletir a nova distribuição de valor e de auxiliar a sustentabilidade do custeio previdenciário.

A busca por um sistema que seja simultaneamente neutro, justo e tecnicamente adaptável é o grande desafio regulatório. A neutralidade deve ser perseguida para evitar a alocação ineficiente de recursos e o incentivo à informalidade. A justiça, por meio da capacidade contributiva, deve garantir que a riqueza digital seja adequadamente tributada. E a adaptabilidade técnica é essencial para que as normas tributárias acompanhem a velocidade da inovação tecnológica.

Nesse sentido, o Direito Tributário tem a responsabilidade de conduzir políticas públicas coerentes com a nova economia, atuando como um vetor de modernização e formalização. Isso implica diretamente a necessidade de revisar a tributação do trabalho, desonerando a folha (tributação focada no fator produção do trabalho) e buscando alternativas que incidam sobre a riqueza gerada pela tecnologia e pelo capital.⁷⁷ Essa transição é fundamental para reduzir os custos de conformidade e incentivar a formalização.

O próximo capítulo aprofundará como as transformações da economia digital não só desafiam o sistema de tributação do trabalho, como impactam diretamente o financiamento da previdência social, tornam obsoleto o modelo clássico da folha de salários e exigem reformas normativas urgentes.

⁷⁷ IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Desemprego, Informalidade, Subutilização e Inatividade**. Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça. Gov.Br. 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/retrato/indicadores/mercado-de-trabalho/desemprego-informalidade-subutilizacao-e-inatividade/apresentacao>. Acesso em 01 nov. 2025.

2. OS DESAFIOS DA ECONOMIA DIGITAL PARA A TRIBUTAÇÃO DO TRABALHO E O FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

No Brasil, o trabalho é tributado principalmente para financiar o modelo de seguridade social adotado no país. Dito isso, entender a gênese da tributação do trabalho é etapa basilar para discutir a (in)suficiência da atual estrutura tributária, bem como os problemas enfrentados com a erosão da base de arrecadação e o déficit da previdência na economia digital.

Nesse cenário, este capítulo analisa como as transformações da economia digital impõem desafios ao modelo atual de tributação do trabalho e à sustentabilidade do financiamento previdenciário, bem como as distorções geradas pela manutenção de uma lógica normativa incompatível com a nova realidade do trabalho.

Com isso, busca-se evidenciar de que forma a centralidade da folha de salários como base de financiamento do RGPS torna-se progressivamente disfuncional diante da economia digital, da informalidade persistente e do envelhecimento populacional.

A análise desenvolvida nesta seção apoia-se em pesquisa bibliográfica e documental, com ênfase em estudos empíricos sobre o financiamento da previdência social, relatórios de organismos internacionais (OCDE, OIT) e dados oficiais de órgãos como o Tesouro Nacional, o Tribunal de Contas da União (TCU), o IPEA e o IBGE.

Com base nesse material, procede-se a uma leitura crítica do desenho jurídico-tributário da contribuição sobre a folha e de seus efeitos sobre o emprego formal, a competitividade e a sustentabilidade atuarial do sistema.

2.1 Estrutura atual da tributação da folha e do financiamento do RGPS

A presente seção tem por objetivo delinear a configuração atual da tributação incidente sobre a folha de salários e sua centralidade no financiamento do RGPS. Parte-se da descrição do desenho institucional e das principais fontes de custeio do sistema, evidenciando o papel das contribuições sociais patronais e dos trabalhadores na sustentabilidade do modelo.

Em seguida, examina-se a estrutura jurídica da contribuição sobre a folha, destacando as principais controvérsias decorrentes de sua aplicação prática. Essa sistematização serve de base para, nos tópicos subsequentes, avaliar em que medida a dependência da folha de salários se mostra compatível com as transformações em curso na economia digital e nas formas contemporâneas de trabalho.

2.1.1 O modelo de financiamento do RGPS

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) representou uma profunda reconfiguração do sistema de proteção social brasileiro, ao instituir formalmente o conceito de Seguridade Social, que é um sistema integrado de saúde, previdência e assistência, financiado por contribuições sociais e por recursos do orçamento público.⁷⁸

A matriz constitucional de custeio da seguridade é diversificada: admite contribuições incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho; sobre a receita ou o faturamento; sobre o lucro; além de contribuições dos próprios segurados; e de receitas de concursos de prognósticos, nos termos do artigo 195 da Carta Magna.

Com a publicação da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, foi criado o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), principal arranjo institucional de proteção previdenciária voltado aos trabalhadores da iniciativa privada no Brasil. Trata-se de um regime de filiação obrigatória, de caráter público, nacional e contributivo. O modelo é de repartição simples, em que as contribuições dos trabalhadores em atividade e dos empregadores financiam diretamente os benefícios pagos aos aposentados e aos demais segurados, configurando um mecanismo de solidariedade intergeracional.

O financiamento do RGPS ancora-se em três principais fontes: (i) contribuições dos segurados (empregados, contribuintes individuais e avulsos); (ii) contribuições dos empregadores, com base na folha de salários; e (iii) aportes da União, conforme previsto no art. 195 da CF/88. Adicionalmente, o fundo previdenciário é composto por receitas patrimoniais e financeiras vinculadas ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), incluindo bens móveis e imóveis não utilizados na operação do sistema, ativos adjudicados de devedores e o produto de aplicações financeiras.⁷⁹

Dificuldades fiscais, especialmente em períodos de recessão econômica, motivaram sucessivas reformas constitucionais (Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 41/2003, nº 47/2005 e nº103/2019) voltadas ao ajuste de parâmetros como idade mínima, tempo de contribuição e critérios de cálculo de benefícios, com vistas à sustentabilidade atuarial do

⁷⁸ COSTA, L. Previdência social na nova constituição. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 4, p. 13 a 22, 1989. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/9080>. Acesso em: 14 ago. 2025.

⁷⁹ IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Financiamento da Previdência Social**. 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/169-beneficiometro-beneficiometro/beneficiometro-previdencia-social/beneficiometro-financiamento/14157-financiamento-da-previdencia-social>. Acesso em: 17 out. 2025.

regime.⁸⁰

No entanto, a tributação da folha permaneceu como pilar central do financiamento do RGPS, tanto em termos normativos quanto em termos de arrecadação efetiva, sendo este um ponto de contínuo debate e crítica, especialmente no que se refere ao seu impacto sobre o custo do trabalho e a formalização. Estudos clássicos sobre o financiamento da previdência destacam que, desde a CF/88, a criação de contribuições sobre faturamento e lucro (COFINS, PIS/Pasep, CSLL) teve como objetivo aliviar as pressões fiscais sobre o orçamento da seguridade, mas não substituiu a centralidade da folha de salários como base específica de custeio do regime geral.⁸¹

Mesmo após a reforma constitucional feita pela Emenda nº 103/2019, persistem desafios estruturais no financiamento do RGPS. Análises recentes chamam atenção para o fato de que a reforma concentrou-se em parâmetros de elegibilidade e cálculo de benefícios, sem alterar de modo substantivo a predominância da repartição financiada por contribuições sobre a folha em um contexto de baixo crescimento, envelhecimento população, expansão do MEI e crescimento do trabalho em plataformas digitais.⁸²

Nesse contexto, torna-se indispensável examinar de que modo a centralidade da folha de salários se concretiza no plano normativo. Se o financiamento do RGPS depende, em larga medida, das contribuições incidentes sobre a remuneração do trabalho formal, é a estrutura jurídica dessa tributação que define os contornos efetivos do sistema: quem contribui, sobre qual base e com que alíquotas.

2.1.2 Estrutura jurídica da contribuição sobre a folha

A tributação do trabalho no Brasil cumpre predominantemente função arrecadatória, tendo como principal finalidade o custeio da seguridade social. As contribuições centrais (a cargo do empregador e do empregado) têm destinação vinculada e visam garantir o

⁸⁰ SILVA, Beatriz Azeredo da. **O sistema previdenciário Brasileiro: diagnósticos e perspectivas de mudanças**. Rio de Janeiro. CEPP n. 9. 1993. Texto para Discussão. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/9e61696d-1b34-44b7-9271-d61a4d83b766/content>. Acesso em: 19 ago. 2025.

⁸¹ VARSANO, Ricardo; MORA, Mônica. **Financiamento do regime geral de previdência social**. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Arq18_Cap09Financiamento_21.pdf. Acesso em: 14 ago. 2025.

⁸² COSTANZI, Rogério Nagamine; MAGALHÃES, Mário. **Considerações sobre o financiamento da previdência social**. Texto para Discussão, n. 2.981. Brasília: Ipea, 2024. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2981-port>. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/01830c80-9880-4dca-a3aa-cb28b0193c54>. Acesso em: 15 ago. 2025.

pagamento de aposentadorias, pensões e auxílios diversos previstos no RGPS.

No que se refere à folha de salários, o núcleo do sistema, no que tange às empresas em geral⁸³, é formado por três rubricas principais:

- Contribuição Previdenciária Patronal (CPP), fundamentada no art. 195, I da CF/88, com alíquota de 20% sobre a totalidade das remunerações pagas aos segurados empregados e trabalhadores avulsos, nos termos do art. 22, I, da Lei nº 8.212/1991. Em 2022, essa contribuição representou aproximadamente 17% das receitas administradas pela Receita Federal do Brasil⁸⁴, o que evidencia sua relevância fiscal;
- Riscos Ambientais do Trabalho (RAT): trata-se de contribuição adicional, também prevista no art. 22, II, da mesma lei, com alíquota variável entre 1% e 3%, modulável conforme o Fator Acidentário de Prevenção (FAP). Regulamentado pelo Decreto nº 6.042/2007, o FAP aplica lógica de *bônus-malus*: empresas com menor acidentalidade são beneficiadas com redução da carga tributária, enquanto aquelas com maior incidência arcam com valores superiores.
- Contribuição Previdenciária do Empregado: prevista no art. 28 da Lei nº 8.212/1991, tem alíquota progressiva entre 7,5% e 14%, sendo retida diretamente na fonte. Embora formalmente suportada pelo trabalhador, sua incidência influencia o custo de contratação e as negociações salariais, compondo o ônus global do vínculo empregatício.

Dados do Ministério da Previdência Social confirmam a magnitude dessas contribuições no financiamento do RGPS.⁸⁵ No primeiro semestre de 2023, as exações incidentes sobre a folha, incluindo as contribuições do empregador, do empregado e o FAP, representaram 81,39% da receita corrente do regime. No mesmo período de 2024, esse percentual subiu para 82,33%, como demonstra a tabela abaixo:

Tabela 1 – Percentual de participação da contribuição previdenciária no RGPS

⁸³ Alguns contribuintes possuem particularidades no que tange à tributação do trabalho, como os produtores rurais, agroindústria, empregador doméstico, entre outros. Em relação à alíquota da CPP, empresas financeiras recolhem a contribuição na alíquota de 22,5% da folha, conforme disposto no Art. 22, §1º da Lei 8.212/1991.

⁸⁴ Dados retirados do relatório: BRASIL. Ministério da Fazenda. **Análise da Arrecadação das Receitas Federais**. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Receita Federal. Dez/2023. disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/arrecadacao-federal/2023/analise-mensal-dez-2023.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2025.

⁸⁵ BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Informes de Previdência Social – junho de 2024**. Volume 36, nº 07. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/informes-de-previdencia-social>. Acesso em: 10 out. 2025.

Período	Receita Corrente (R\$ milhões)	Contribuição de Empresas (R\$ milhões)	Participação % na Receita
Junho/2023	49.342,5	39.879,2	80,82%
Março/2024	51.107,0	41.910,6	82,00%
Junho/2024	51.392,2	42.481,6	82,66%
Acumulado Jan-Jun/2023	299.039,1	243.167,0	81,39%
Acumulado Jan-Jun/2024	314.401,3	258.851,3	82,33%

Fonte: Elaboração própria com base nos Informes de Previdência Social (Volume 36 nº 07).

Esses números confirmam a relevância estrutural da folha de salários como base de financiamento do RGPS, ao mesmo tempo em que reforçam a vulnerabilidade do sistema diante da progressiva informalidade e das transformações no mundo do trabalho.

Embora não integrem a arrecadação previdenciária propriamente dita, diversos encargos adicionais incidem sobre a folha de salários, influenciando o custo da mão de obra formal e frequentemente figurando nos debates sobre a tributação do trabalho. Entre eles, destacam-se as chamadas “contribuições para terceiros”, destinadas a entidades paraestatais, como o Sistema S⁸⁶, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)⁸⁷ e o salário-educação⁸⁸, cujas alíquotas podem atingir até 5,8%, conforme o enquadramento setorial da empresa, nos termos dos artigos 149 e 240 da CF/88 e das respectivas leis de regência.

O salário-educação, por sua vez, possui disciplina própria e importância destacada: trata-se de contribuição social devida pelas empresas, à alíquota de 2,5% sobre a remuneração paga ou creditada aos empregados, conforme a Lei nº 4.440/1964 e o art. 212, § 5º, da CF/88. Seus recursos financiam ações voltadas à educação básica pública, sendo distribuídos entre a União, os Estados e os Municípios.

Ainda que não tenha natureza tributária, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), instituído pela Lei nº 5.107/1966 e atualmente regulamentado pela Lei nº 8.036/1990, configura encargo obrigatório. Corresponde a 8% da remuneração mensal do empregado e possui função híbrida: atua como instrumento de proteção ao trabalhador em caso de dispensa

⁸⁶ SENAI, SESI, SENAC, SESC, SEBRAE, SENAR, SEST, SENAT, SESCOOP.

⁸⁷ BRASIL. **Lei nº 2.163, de 5 de janeiro de 1954**. Cria o Instituto Nacional de Imigração e Colonização, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 jan. 1954. Alterada pelo Decreto-Lei nº 1.146, de 31 de dezembro de 1970. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l2163.htm. Acesso em: 10out. 2025.

⁸⁸ Art. 212, § 5º da Constituição Federal; Art. 15 da Lei nº 9.424/1996.

sem justa causa e como fonte de financiamento de políticas públicas habitacionais.

A tabela a seguir sintetiza a magnitude desses encargos sobre a folha de uma empresa típica:

Tabela 2 – Encargos sobre a folha de salários

Itens	Mínimo	Máximo
Contribuições da empresa	34,30	39,80
INSS	–	20,00
Seguro de acidentes de trabalho	0,50	6,00
Salário-educação	–	2,50
Sistema S	–	2,50
Sebrae	–	0,60
Incra	–	0,20
FGTS	–	8,00
Contribuição do empregado para o INSS	8,00	11,00
Total sem FGTS	34,30	42,80
Total com FGTS	42,30	50,80

Fonte: Afonso; Pinto (2018).

Observa-se que, para cada R\$ 100,00 pagos a título de salário nominal, o custo dos encargos sociais ao empregador pode variar de R\$ 134,3 a R\$ 139,80, dependendo do setor e do grau de risco da atividade, sem considerar os encargos trabalhistas incidentes sobre o salário pago ao empregado.

Esses dados evidenciam o peso significativo da tributação no custo total do trabalho formal no Brasil (média de 37%), bem acima da média dos países da OCDE, que varia entre 18% e 22%.⁸⁹ Cabe ressaltar que a alta tributação recai sobre rendimentos significativamente inferiores aos praticados nos países-membros da OCDE, o que agrava sua distorção em

⁸⁹ BATISTA, Henrique Rossi; ALVES, André Luís Centofante. Os impactos da oneração tributária em folha de salários no desenvolvimento econômico brasileiro. **Revista de Iniciação Científica e Extensão da Faculdade de Direito de Franca**, v. 6, n. 1, 2021. Disponível em: <https://www.revista.direitofranca.br/index.php/icfdf/article/view/1281>. Acesso em: 17 out. 2025. Disponível em: <https://www.revista.direitofranca.br/index.php/icfdf/article/view/1281>. Acesso em: 17 out. 2025.

comparação com as economias desenvolvidas e até com outras economias emergentes.⁹⁰

Além do volume arrecadado, a complexidade jurídica da definição da base de cálculo das contribuições previdenciárias também constitui fonte recorrente de litígios entre o fisco e os contribuintes. A distinção entre verbas de natureza remuneratória (sujeitas à tributação)⁹¹ e indenizatórias (não incluídas na base de cálculo das CPP)⁹² tem gerado intensos debates doutrinários e decisões jurisprudenciais conflitantes⁹³.

Tal complexidade e insegurança acerca dos conceitos demanda a atuação do Poder Judiciário para delimitar as controvérsias: o Supremo Tribunal Federal (STF), por exemplo, afastou a incidência da contribuição sobre o salário-maternidade (Tema 72 da Repercussão Geral), ao passo que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) admitiu sua incidência sobre o décimo terceiro salário proporcional ao aviso prévio indenizado (Tema 1170 dos Recursos Repetitivos).

Evidencia-se, assim, o caráter distorcivo desse desenho, demonstrando que o modelo brasileiro de tributação da folha é notoriamente complexo e apresenta uma carga elevada, gerando impactos relevantes sobre o desenvolvimento econômico e a própria atuação judicial.

Ainda, a incidência concentrada sobre o fator trabalho formal amplia a cunha fiscal⁹⁴ entre o custo do trabalhador para a empresa e o valor líquido recebido, desestimulando a contratação formal e favorecendo estratégias de substituição por arranjos contratuais menos onerosos, como a pejotização e a utilização de microempreendedores individuais em lugar de empregados celetistas.⁹⁵

⁹⁰ OECD - Office of Community Economic Development. **OECD Economic Surveys: Brazil 2023**. 2023. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/12/oecd-economicsurveys-brazil-2023_7de8b505/a2d6acac-en.pdf. Acesso em: 18 out. 2025.

⁹¹ Exemplos de verbas remuneratórias: hora-extra, adicional noturno, adicional por insalubridade, dentre outros.

⁹² Exemplos de verbas indenizatórias: aviso prévio indenizado, férias indenizadas e respectivo adicional constitucional, abono de férias, diárias para viagem (até 50% do salário) e outros.

⁹³ A saber: temas repetitivos 737, 740, 687, 216, 1170, 267, 1174, 1252, 1164, todos do STJ; e temas de repercussão geral 20, 72, 470 e 669 do STF.

⁹⁴ “O tax wedge, também conhecido como cunha tributária, mensura o custo tributário do trabalho calculado a partir da diferença entre o custo do trabalho para o empregador e o valor do salário líquido dos impostos recebido pelo trabalhador. Usualmente, a cunha tributária é medida considerando um trabalhador típico (ou um caso médio da incidência de encargos) e reportado como proporção do custo total do trabalho. Assim, a cunha tributária é uma medida do impacto da estrutura de tributação de um país no mercado de trabalho. As distorções geradas pela cunha tributária podem ter efeitos sobre salários, desemprego e formalização. Em princípio, quanto maior a cunha tributária, maior o efeito distorcivo de tributos e encargos sobre o mercado de trabalho em termos de salário e emprego.” PIREs, Manoel; REIS, Júlia; STIVALI, Matheus. **Cunha tributária no Brasil: Estimativa, evolução e comparações internacionais**. Observatório de Política Fiscal, 2023. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/reformas/tributacao/cunha-tributaria-no-brasil-estimativa-evolucao-e-comparacoes-internacionais>. Acesso em: 18 out. 2025.

⁹⁵ BATISTA, Henrique Rossi; ALVES, André Luís Centofante. Os impactos da oneração tributária em folha de salários no desenvolvimento econômico brasileiro. **Revista de Iniciação Científica e Extensão da Faculdade de Direito de Franca**, v. 6, n. 1, 2021. Disponível em:

Deste modo, a complexidade normativa reforça essas distorções, uma vez que o sistema tributário brasileiro, marcado por muitos tributos, pela fragmentação federativa e por constantes alterações legislativas, acarreta elevados custos de conformidade, especialmente no cumprimento de obrigações acessórias.

Esses custos se somam à própria carga contributiva sobre a folha, aumentando o custo total de formalização e estimulando, na margem, a informalidade e a adoção de estruturas contratuais ou societárias voltadas à redução de encargos.⁹⁶

Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) confirma esse diagnóstico: a elevada incidência sobre a folha, somada à complexidade normativa e à ausência de diversificação das bases de arrecadação, não apenas onera o custo do trabalho formal, mas também desestimula sua adoção, especialmente entre pequenas empresas e empreendedores individuais.⁹⁷

Outrossim, a significativa rigidez estrutural do modelo de arrecadação vinculado a uma lógica binária de enquadramento das relações de trabalho (empregado x autônomo), revela-se insuficiente diante da economia digital e compromete a capacidade do sistema de se adaptar às novas formas de ocupação e renda.

2.2 Fragilidades do modelo: erosão da base e lacunas de cobertura

Esta seção examina as principais fragilidades do atual modelo de financiamento da previdência social ancorado na tributação da folha de salários, com foco na erosão da base contributiva e nas lacunas de cobertura que comprometem sua sustentabilidade. Inicialmente, analisa-se como a combinação de crise demográfica, persistência da informalidade e expansão de novas formas de trabalho na economia digital corrói a arrecadação e desafia a lógica tradicional de custeio.

Em seguida, discutem-se os fenômenos de exclusão previdenciária e injustiça fiscal, ressaltando os efeitos distributivos da concentração do ônus contributivo em grupos específicos de trabalhadores e empregadores. Por fim, aborda-se a regressividade e as

<https://www.revista.direitofranca.br/index.php/icfd/article/view/1281>. Acesso em: 17 out. 2025.

⁹⁶ VERNDL, Natalie; SAVOIA, José Roberto Ferreira. Custo de conformidade da arrecadação tributária no Brasil. *Revista Metropolitana de Governança Corporativa* (ISSN 2447-8024), [S. l.], v. 9, n. 1, p. 5–34, 2024. Disponível em: <https://revistaseletronicas.fmu.br/index.php/RMGC/article/view/3243>. Acesso em: 19 out. 2025.

⁹⁷ ORAIR, Rodrigo Octávio. *Desonerações em Alta com Rigidez da Carga Tributária: o que explica o paradoxo do decênio 2005-2014?* Texto para discussão. Rio de Janeiro, 2015. IPEA. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/adf6689e-12f5-4510-acfa-d16cf00786ff/content>. Acesso em: 14 out. 2025

distorções de incentivos produzidas pelo desenho atual das contribuições sobre a folha.

A análise será concluída com a elaboração de um quadro-resumo relacionando as mudanças instituídas pela economia digital e seus impactos na erosão da base de incidência da tributação sobre a folha.

2.2.1 Erosão: crise demográfica, informalidade e novas formas de trabalho

A sustentabilidade fiscal da previdência social brasileira está intrinsecamente vinculada à robustez de sua base de financiamento.⁹⁸ Entretanto, a consolidação da economia digital e a multiplicação de formas atípicas de ocupação vêm acelerando a fragmentação dessa base, enquanto o sistema tributário permanece calcado em um modelo tradicional de incidência, centrado na folha de salários.⁹⁹

Esse descompasso dá origem ao fenômeno da erosão da base contributiva, caracterizado pela redução progressiva da massa salarial formal passível de tributação. As causas são multifatoriais: a automação de processos produtivos substitui postos de trabalho antes ocupados por humanos; as plataformas digitais permitem a contratação direta de prestadores de serviço, frequentemente sem vínculo empregatício formal e, geralmente, sem contribuição para a previdência; e o envelhecimento populacional altera a razão entre contribuintes ativos e beneficiários.¹⁰⁰

O envelhecimento da população, no contexto do modelo de repartição simples adotado pelo RGPS, é um dos fatores preponderantes. Isso porque a transição demográfica, iniciada no Brasil na década de 1970, com a redução simultânea das taxas de fecundidade e mortalidade, vem alterando profundamente a pirâmide etária do país.

Estudos indicam que, por volta de 2050, o Brasil deverá apresentar taxas de natalidade e mortalidade próximas de zero, com significativo crescimento da proporção de idosos em relação à população economicamente ativa. Esse cenário pressiona as despesas do sistema,

⁹⁸ BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Informe de Previdência Social 04/2022**. Vol.34 - Nº 04, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/publicacoes-previdencia/publicacoes-sobre-previdencia-social/informes/arquivos/2022/informe-de-previdencia-abril-2022.pdf>. Acesso em: 23 out. 2025.

⁹⁹ AFONSO, José Roberto. **Nova (in)segurança social**. Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, v. 75, p. 18-25, 2021. Disponível em: <https://www.joserobertoafonso.com.br/nova-inseguridade-social-afonso-2/>. Acesso em: 06 jul. 2025.

¹⁰⁰ RIBEIRO, Bianca Campos; ASSIS, Gabrielly Fernandes de Souza. Os desafios da previdência social brasileira diante das novas formas de trabalho. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], v. 11, n. 6, p. 1206–1221, 2025. DOI: 10.51891/rease.v11i6.19517. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/19517>. Acesso em: 25 out. 2025.

esvazia a base de arrecadação e dificulta a manutenção de alíquotas sustentáveis.¹⁰¹ O envelhecimento populacional implica não apenas em um número maior de beneficiários, mas em beneficiários com maior expectativa de vida, que permanecerão mais tempo no sistema.

Ao mesmo tempo, a base de contribuintes ativos se reduz proporcionalmente, alterando de forma estrutural a dinâmica que sustenta o modelo de repartição simples.¹⁰² Em regime de repartição financiado majoritariamente por contribuições sobre a folha, isso implica a necessidade crescente de elevar as alíquotas ou ampliar as transferências fiscais, ambos com elevados custos econômicos.

Essa transformação demográfica transcende a relação matemática entre contribuintes e beneficiários. Ela compromete a lógica atuarial do sistema de solidariedade intergeracional ao impor pressões que não podem ser mitigadas por ajustes paramétricos isolados, como a elevação da idade mínima ou a alteração das alíquotas.

Do ponto de vista do mercado de trabalho, o crescimento do trabalho informal e das novas formas de ocupação inseridas pela economia digital fragilizam ainda mais a base e aprofundam a desconexão entre a renda do trabalho e a contribuição previdenciária. Isso ocorre na medida em que parcela expressiva da população ocupada não contribui regularmente para o RGPS (seja por ausência de vínculo formal, seja por baixa adesão como contribuintes individuais), com impactos diretos sobre o equilíbrio das contas públicas e sobre o próprio acesso futuro a benefícios previdenciários.¹⁰³

Em que pese a expansão da figura do microempreendedor individual ampliar a formalização sob o ponto de vista tributário e empresarial, essa categoria contribui com valores significativamente menores para o custeio da previdência em comparação com o emprego formal típico. Conforme levantamento do IPEA, apenas uma fração dos trabalhadores por conta própria contribui efetivamente para o RGPS, comprometendo o fluxo arrecadatório e intensificando o desequilíbrio atuarial do sistema.¹⁰⁴

¹⁰¹ NASCIMENTO, Michelly Vieira; DIÓGENES, Victor Hugo Dias. Transição Demográfica no Brasil: Um Estudo Sobre o Impacto do Envelhecimento Populacional na Previdência Social. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, 8(1). 2020. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10217536>. Acesso em: 17 out. 2025.

¹⁰² DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Os impactos das mudanças demográficas na seguridade social e o ajuste final**. Nota Técnica, n. 160, 2016. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec160demografia.pdf>. Acesso em 17 jul. 2025.

¹⁰³ IDETA, Melody Micko Lopes; TEIXEIRA, Winston de Araújo. O trabalho informal e os impactos da não contribuição para a previdência social. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação – REASE**, v. 10, n. 12, 2024. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/download/17704/10095/43561>. Acesso em: 10 out. 2025.

¹⁰⁴ COSTANZI, Rogério Nagmine. **Desafios das Políticas Públicas de Previdência Social**. 2023. Disponível em: <https://anesp.org.br/todas-as-noticias/desafios-das-politicas-pblicas-de-previdncia-social>. Acesso em: 8 out. 2025.

A emergência da economia digital e das plataformas de trabalho acentua essa desarticulação. O modelo tradicional, baseado na relação empregatícia formal e no salário como base de contribuição, mostra-se insuficiente para abarcar trabalhadores cujos vínculos são flexíveis, fragmentados e, muitas vezes, alheios ao enquadramento jurídico vigente.

Essa relação inversa entre informalidade e arrecadação previdenciária transcende os aspectos quantitativos e revela uma crise estrutural mais profunda: a inadequação do modelo contributivo brasileiro às realidades contemporâneas do mercado de trabalho. A informalidade não se resume à evasão fiscal, mas também reflete a desconexão entre os instrumentos de contribuição e as novas formas laborais, como o trabalho intermitente, o autônomo e o plataformizado.

Ademais, a automação e o avanço da inteligência artificial reduzem progressivamente a demanda por mão de obra em diversos setores, comprimindo a massa salarial tributável e, consequentemente, as receitas do RGPS.

Trata-se de uma parcela expressiva da força de trabalho nacional, economicamente ativa, mas que não contribui para a previdência. O resultado é um descompasso crescente entre a produção econômica e a sustentação fiscal do sistema previdenciário, com impactos significativos no equilíbrio das contas públicas.¹⁰⁵

Soma-se o elevado custo da formalização (composto por elevada carga tributária, complexidade burocrática e insegurança jurídica), que incentiva a adoção de modelos de contratação mais flexíveis e de menor custo, como os observados nas plataformas digitais. Esse movimento resulta na proliferação de ocupações que escapam da lógica tradicional da contribuição previdenciária obrigatória.

Como consequência, o sistema previdenciário enfrenta um desequilíbrio estrutural que transcende as oscilações conjunturais. Dados oficiais do TCU revelam a magnitude e a persistência do desequilíbrio fiscal do RGPS. Em 2023, o déficit alcançou R\$ 315,7 bilhões, reflexo não apenas de um problema quantitativo, mas de uma disfunção estrutural e multifacetada.¹⁰⁶

Nos nove primeiros meses de 2024, o RGPS já acumulava um déficit de R\$ 286,2 bilhões, com resultado negativo de R\$ 20,9 bilhões em setembro. Em novembro do mesmo

¹⁰⁵ IDETA, Melody Micko Lopes; TEIXEIRA, Winston de Araújo. O trabalho informal e os impactos da não contribuição para a previdência social. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação – REASE**, v. 10, n. 12, 2024. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/download/17704/10095/43561>. Acesso em: 20 out. 2025.

¹⁰⁶ TCU - Tribunal de Contas da União. **Déficit de Previdência Social**. Fatos Fiscais. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/fatos-fiscais/deficit_da_previdencia_social.html. Acesso em: 20 out. 2025.

ano, o valor saltou para R\$ 313 bilhões, confirmando uma trajetória ascendente.¹⁰⁷ Esse déficit é coberto por transferências do Tesouro Nacional, ou seja, por receitas não previdenciárias, como impostos gerais, o que demonstra a insuficiência das contribuições sociais para sustentar o sistema.¹⁰⁸

Projeções do próprio TCU indicam que, mantidas as condições vigentes, o déficit do RGPS passará de 2,32% do PIB em 2024 para 3,86% em 2050.¹⁰⁹ A causa central desse agravamento reside na combinação de fatores demográficos, como o envelhecimento populacional, e de transformações econômicas, com destaque para o avanço da economia digital e a consequente erosão da base de contribuição.¹¹⁰

Nesse contexto, estudo do IPEA revelou que medidas isoladas, como a imposição de idade mínima, são insuficientes para estancar o crescimento do déficit do RGPS. Os resultados indicam que a estabilização do sistema exige um conjunto articulado de reformas, incluindo a reavaliação dos valores médios dos benefícios concedidos.¹¹¹

Entre os cenários testados, o que apresentou maior custo social foi o aumento das alíquotas de contribuição previdenciária. Essa constatação é crítica para o debate sobre o financiamento da seguridade social, pois sugere que a elevação da carga tributária sobre a folha pode agravar distorções, prejudicar a competitividade e intensificar a informalidade. Assim, as soluções tradicionais mostram-se limitadas, o que demanda alternativas mais inovadoras, sustentáveis e alinhadas à economia digital.¹¹²

Ademais, a interdependência entre os regimes contributivos e não contributivos, como no caso da previdência rural, responsável por grande parte do déficit total, demonstra que o desequilíbrio decorre não apenas de fatores demográficos e econômicos, mas também de

¹⁰⁷ BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Informes de Previdência Social – junho de 2024**. Volume 36, nº 12. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/informes-de-previdencia-social>. Acesso em: 10 out. 2025.

¹⁰⁸ BRASIL. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. **Governo Central registra déficit primário de R\$ 14,497 bilhões em setembro, aponta o Tesouro Nacional**. Notícias, 30 out. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/noticias/governo-central-registra-deficit-primario-de-r-14-497-bilhoes-em-setembro>. Acesso em: 9 nov. 2025.

¹⁰⁹ TCU - Tribunal de Contas da União. **Tribunal acompanha evolução da dívida pública federal**. Notícias, 18 mar. 2025. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tribunal-acompanha-evolucao-da-divida-publica-federal>. Acesso em: 9 nov. 2025.

¹¹⁰ COSTANZI, Rogério Nagamine. **Considerações sobre o financiamento da previdência social**. Brasília, DF: Ipea, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/d52be4d4-cec4-45ff-bc34-d00f83f000b2/content>. Acesso em 20 out. 2025.

¹¹¹ SILVA, Arthur Simão Pereira da; PORSE, Alexandre Alves; BITTENCOURT, Maurício Vaz Lobo. **O déficit da previdência social no Brasil: simulações de reforma com um modelo EGC dinâmico**. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 52, n. 1, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/645da00c-e7c5-4092-afd6-29335e6862d4/content>. Acesso em: 20 out. 2025.

¹¹² *Ibid*, p. 33.

escolhas institucionais e políticas quanto à abrangência e ao desenho do sistema de proteção social.¹¹³

Adicionalmente aos efeitos específicos da economia digital, do envelhecimento populacional e da informalidade, existem outros fatores estruturais que agravam o cenário da tributação do trabalho e do financiamento da previdência. A Desvinculação de Receitas da União (DRU), por exemplo, permite a retirada de até 30 % das receitas originalmente vinculadas à seguridade social, fragilizando a base de custeio da previdência pública.¹¹⁴

Ainda que tais fenômenos estejam, em parte, “externos” à lógica da economia digital, convergem para a mesma tensão de fundo: uma base contributiva que se estreita e uma despesa que se amplia, colocando em risco a sustentabilidade do pacto previdenciário vigente. O desafio que se impõe é duplo: por um lado, a elevação da demanda por benefícios, impulsionada pelo envelhecimento da população; por outro, a redução da população economicamente ativa, sobre a qual recai a responsabilidade de sustentar o sistema.

A crise atual não se resume a déficits nominais: ela aponta para a exaustão de um modelo contributivo construído sobre vínculos formais em um mundo do trabalho cada vez mais marcado pela informalidade, autonomia e volatilidade. A manutenção de uma estrutura fiscal ancorada em paradigmas superados agrava o quadro de insustentabilidade, tanto do ponto de vista financeiro quanto social.

2.2.2 Exclusão previdenciária e Injustiça Fiscal

O RGPS, estruturado sob a lógica de um sistema contributivo, tem seu financiamento central baseado na tributação da folha de salários. Essa vinculação, em tese, busca assegurar a sustentabilidade atuarial e a legitimidade do sistema. Na prática, contudo, revela fragilidades estruturais relevantes.

Nota-se um descompasso entre o desenho institucional da previdência e a realidade socioeconômica brasileira, sobretudo no contexto da economia digital. A excessiva dependência da arrecadação do trabalho formal mostra-se cada vez mais disfuncional diante

¹¹³ TCU - Tribunal de Contas da União. **Fatos fiscais**: déficit da Previdência Social. Brasília, 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/7B/52/18/64/953E29104CE08619E18818A8/Fatos%20Fiscais%20-%20Brasil%202023.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.

¹¹⁴ FIALHO BOTELHO, L. H.; DE MELO TEIXEIRA DA COSTA, T. Receitas "perdidas" e seus efeitos sobre o resultado financeiro da seguridade social no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 72, n. 2, p. 400 - 433, 2021. DOI: 10.21874/rsp.v72i2.3306. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3306>. Acesso em: 26 out. 2025.

da informalização e da diversificação das formas de geração de renda.¹¹⁵

Cria-se, assim, um paradoxo: almeja-se uma proteção universal financiada por uma base contributiva que se estreita continuamente. O resultado é um sistema regressivo, que compromete sua eficiência alocativa, penaliza a produção formal e aprofunda a exclusão previdenciária e a injustiça fiscal.¹¹⁶

A exclusão previdenciária, longe de ser um fenômeno marginal, constitui uma falha estrutural do modelo brasileiro, diretamente ligada à elevada taxa de informalidade do mercado de trabalho. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD), no 2º trimestre de 2025, cerca de 38 milhões de brasileiros exerciam atividades laborais informais, permanecendo à margem do sistema contributivo.¹¹⁷

E a análise dos perfis mais afetados pela exclusão revela a dimensão da desigualdade social que o modelo previdenciário falha em mitigar. Os trabalhadores por conta própria sem CNPJ, que somam mais de 19 milhões de pessoas, e os empregados sem carteira assinada representam a maior parte dessa exclusão.¹¹⁸

Além disso, a informalidade atinge de forma desproporcional mulheres e a população preta e parda. Em 2022, por exemplo, 46,8% das mulheres pretas ou pardas estavam em ocupações informais, evidenciando que a exclusão previdenciária apresenta marcadores de gênero e raça.¹¹⁹

Essa ausência de contribuição e, conseqüentemente, de cobertura, impõe impactos sociais severos. A exclusão previdenciária se traduz em vulnerabilidade na velhice, na ausência de proteção em casos de invalidez, doença ou morte, e na dependência de programas

¹¹⁵ AFONSO, José Roberto. **Desenvolvimento, trabalho e seguro social**: volta a Keynes para enfrentar novos desafios. Revista do BNDES, v. 26, p. 203-245, 2019. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/16842/3/PRArt_Desenvolvimento%20trabalho%20e%20seguro%20social%20volta%20a%20Keynes_compl.pdf. Acesso em: 07 jul. 2025.

¹¹⁶ AFONSO, José Roberto; PINTO, Vilma da Conceição. **Reforma tributária**: alternativas para a tributação sobre salários. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/394d7556-eff0-460b-a0ab-78ee2da010e2/content>. Acesso em: 15 nov. 2025.

¹¹⁷ AGÊNCIA IBGE. **PNAD Contínua Trimestral**: desocupação cai em 18 das 27 UFs no segundo trimestre de 2025. 08/2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/44244-pnad-continua-trimestral-desocupacao-cai-em-18-das-27-ufs-no-segundo-trimestre-de-2025>. Acesso em: 18 out. 2025.

¹¹⁸ ABDALA, Vitor. **Mais de 32 milhões são autônomos informais ou trabalham sem carteira**. Publicado em Rio de Janeiro. 01/05/2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-04/mais-de-32-milhoes-sao-autonomos-informais-ou-trabalham-sem-carteira>. Acesso em: 15 nov. 2025.

¹¹⁹ BELANDI, Caio. Agência IBGE. **Em 2022, rendimento-hora dos trabalhadores brancos (R\$ 20,0) era 61,4% maior que o dos pretos ou pardos (R\$12,4)**. Síntese de Indicadores Sociais. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38543-em-2022-rendimento-hora-dos-trabalhadores-brancos-r-20-0-era-61-4-maior-que-o-dos-pretos-ou-pardos-r-12-4>. Acesso em: 15 nov. 2025.

de assistência social, que, embora essenciais, não substituem a proteção contributiva.

A incapacidade do sistema de gerar incentivos à formalização e de se adaptar a novas formas de trabalho, como a dos trabalhadores de plataformas, demonstra sua ineficiência e seu alto custo de conformidade implícito para a sociedade.¹²⁰

No plano internacional, a OIT evidencia que as lacunas de cobertura em proteção social se concentram precisamente em trabalhadores informais e em novas formas de trabalho, como os trabalhadores de plataformas digitais, para os quais os regimes contributivos tradicionais não foram concebidos.¹²¹ Nesse sentido, há uma preocupação crescente com a inclusão de trabalhadores de plataformas e de formas atípicas de trabalho nos sistemas de proteção social, por meio de combinações mais flexíveis de contribuições sociais e de financiamento por impostos gerais.

Relatórios recentes do Parlamento Europeu sobre a digitalização do trabalho destacam a necessidade de garantir níveis equivalentes de proteção entre trabalhadores tradicionais e de plataformas, evitando concorrência desleal baseada em diferentes graus de contribuição para os sistemas de seguridade.¹²²

Evidencia-se, portanto, que a dificuldade de vincular essas rendas a contribuições sociais não é exclusividade brasileira, mas insere o país em uma tendência global de desajuste entre modelos clássicos de financiamento e a economia digital.

2.2.3 Regressividade e distorções de incentivos

A concentração da base de financiamento da previdência na folha de salários é o cerne da injustiça fiscal no modelo vigente. A tributação sobre o trabalho formal possui um caráter intrinsecamente regressivo, pois, na medida em que incide sobre a remuneração, atinge uma parcela proporcionalmente maior da renda dos trabalhadores de menor poder aquisitivo, em comparação com os de renda mais alta, que frequentemente têm outras fontes de renda (como

¹²⁰ IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **As distorções de uma carga tributária regressiva**. Ano 12. Edição 86 - 28/03/2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=3233. Acesso em: 01 nov. 2025.

¹²¹ ILO – International Labour Organization. **World Social Protection Report 2020–22: Social Protection at the Crossroads – in Pursuit of a Better Future**. Geneva: ILO, 2021. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_protect/%40soc_sec/documents/publication/wcms_817572.pdf. Acesso em: 01 nov. 2025.

¹²² EUROPEAN PARLIAMENT. **Digitalisation, artificial intelligence and algorithmic management in the workplace: Shaping the future of work**. European Parliamentary Research Service, European Added Value Unit. Brussels, 2025. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/774670/EPRS_STU\(2025\)774670_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/774670/EPRS_STU(2025)774670_EN.pdf). Acesso em: 02 nov. 2025.

lucros e dividendos, isentos de Imposto de Renda no Brasil).¹²³

Tal regressividade é intensificada pela comparação entre os contribuintes formais e outros arranjos contributivos. Enquanto o empregador formal arca com uma carga tributária significativa sobre a folha, o trabalhador informal, por exemplo, por meio da "pejotização", opera com uma carga menor ou inexistente, criando uma distorção de concorrência e um desincentivo à contratação formal.

Em nota técnica elaborada em outubro de 2024, o IPEA apresenta um diagnóstico recente da tributação da renda no Brasil, que revela um sistema de baixa progressividade, com evidências de regressividade justamente no topo da distribuição. A combinação entre rendimentos do capital isentos na pessoa física e baixa carga efetiva na pessoa jurídica resulta em progressividade quase nula nas faixas mais altas de renda.¹²⁴

Essa dinâmica está diretamente associada à predominância de lucros e dividendos subtributados na pessoa jurídica e integralmente isentos na pessoa física, cuja origem concentra-se em regimes favorecidos, como Simples Nacional e Lucro Presumido, responsáveis por uma parcela majoritária dos dividendos recebidos pelas famílias de alta renda.

À medida que se ascende na pirâmide de rendimentos, cresce o peso relativo das rendas do capital no conjunto da renda disponível, enquanto a base da distribuição permanece ancorada em rendimentos do trabalho assalariado. Nesse contexto, a assimetria entre a tributação do trabalho e do capital é aprofundada por dois mecanismos: de um lado, rendas laborais sujeitas à incidência de contribuições sociais; de outro, rendas de lucros e dividendos que chegam à pessoa física praticamente livres de imposto, após terem suportado, na empresa, uma carga efetiva significativamente inferior às alíquotas nominais.

Ademais, a literatura empírica sobre a incidência do imposto de renda corporativo indica que uma parcela relevante desse tributo é repassada a trabalhadores e consumidores (com estimativas de transferência entre 30% e 70%), o que significa que, na prática, parte da carga formalmente atribuída ao capital acaba sendo suportada pelo fator trabalho.¹²⁵ Assim, o

¹²³ BRASIL. Ministério da Fazenda. **Estudo internacional inédito aponta que a desigualdade tributária no Brasil é maior do que se estimava**. Gov.br. Publicado em 29/08/2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/agosto/estudo-internacional-inedito-aponta-que-a-desigualdade-tributaria-no-brasil-e-maior-do-que-se-estimava>. Acesso em: 02 nov. 2025.

¹²⁴ GOBETTI, Sérgio Wulff. **Progressividade tributária: diagnóstico para uma proposta de reforma**. 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2024/10/progressividade-tributaria-diagnostico-para-uma-proposta-de-reforma/>. Acesso em: 17 nov. 2025.

¹²⁵ DESAI, M.; FOLEY, F.; HINES, J. **Labor and capital shares of the Corporate Tax Burden**: international evidence. [s.l.]: International Tax Policy Forum and Urban-Brookings, Tax Policy Center Conference, Dec. 2007. Disponível em: <http://www.piketty.pse.ens.fr/files/Desaietal2007.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2025.

desenho vigente da tributação contribui para uma estrutura em que o trabalho é proporcionalmente mais onerado do que o capital, ao mesmo tempo em que se comprimem os graus de progressividade esperados de um imposto sobre a renda.

Os regimes especiais de tributação agravam esse quadro ao dissociarem o porte empresarial da capacidade contributiva dos sócios. Estimativas do “*tax gap*” do IRPJ/CSLL mostram que, entre 2015 e 2019, o benefício concedido pelo Simples Nacional e pelo Lucro Presumido implicou renúncias da ordem de R\$ 180 bilhões anuais (cerca de R\$ 300 bilhões em valores atuais), de modo que as empresas nesses regimes recolheram, em média, apenas um quarto do imposto que seria devido sob o Lucro Real.¹²⁶

Isso se traduz em alíquotas efetivas médias extremamente baixas, de cerca de 3,3% para empresas do Simples e 10,6% para as do Lucro Presumido, frente a algo em torno de 16,5% na média ponderada dos regimes de lucro real e presumido, permitindo que um grupo de aproximadamente 38 mil sócios muito ricos do Simples, com renda anual média em torno de R\$ 1,6 milhão, suporte carga efetiva inferior à de um trabalhador assalariado que recebe algo como R\$ 4,5 mil mensais e inferior também à de outros empresários com igual nível de renda.¹²⁷

É razoável inferir, nessa conjuntura, que os regimes diferenciados produzem distorções, premiam estratégias de planejamento tributário e incentivam a limitação artificial da escala dos negócios, ao confundir a ideia de uma “pequena empresa” com baixa capacidade contributiva de seus proprietários, com impactos negativos sobre a eficiência alocativa e a justiça fiscal.

Sob a perspectiva da Análise Econômica do Direito, tais distorções podem ser compreendidas como uma reação comportamental dos agentes econômicos à alteração nos preços relativos decorrente da tributação.¹²⁸ No caso da folha de salários, a elevada carga tributária gera um efeito substituição: o empregador racional tende a substituir o insumo “trabalho formal” (que se tornou artificialmente caro) por outras formas de contratação (como a pejotização) ou por capital tecnológico (automação). A fuga para regimes diferenciados não é, portanto, apenas uma questão de evasão, mas uma resposta econômica previsível à

¹²⁶ BRASIL. Receita Federal. **Gap Tributário do IRPJ/CSLL: 2015 a 2019**. Brasília: Receita Federal, nov. 2023. Relatório Preliminar de Resultados, n. 1. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/tax-gap/tax-gap-dos-tributos-irpj-csll/relatorio-tax-gap-irpj-2015-a-2019.pdf/view>. Acesso em: 20 nov. 2025.

¹²⁷ DA COSTA, Rodrigo Rangel. **Progressividade tributária: diagnóstico para uma proposta de reforma**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2024/10/progressividade-tributaria-diagnostico-para-uma-proposta-de-reforma/>. Acesso em: 17 nov. 2025.

¹²⁸ CARVALHO, Cristiano; CAMELO, Bradson. **Análise Econômica do Direito Tributário**. 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2025. 272 p.

ineficiência alocativa do modelo vigente.

Nesse cenário, a combinação de regressividade no topo, subtributação do capital e privilégios concedidos por regimes especiais reforça a necessidade de repensar as bases de financiamento da seguridade social na economia digital, abrindo espaço para modelos híbridos que articulem de forma mais equilibrada a tributação da renda e do trabalho, reduzam a assimetria entre fatores produtivos e mitiguem os incentivos à arbitragem entre categorias jurídicas de renda.

Não obstante, a manutenção de um sistema com tamanha regressividade e complexidade viola o princípio da simplicidade normativa e compromete a neutralidade econômica, pois influencia artificialmente as decisões empresariais, favorecendo a informalidade e a substituição de mão de obra por capital.

Tais falhas do modelo geram consequências estruturais que se retroalimentam, ampliando a crise do sistema. Assim, a percepção de que o sistema é injusto (regressivo) e excludente (alta informalidade) mina a legitimidade do pacto contributivo. O trabalhador formal sente-se sobrecarregado, enquanto o informal não vê incentivos suficientes para ingressar no sistema, o que questiona a própria validade do modelo de seguro social.¹²⁹

A elevada carga tributária sobre a folha de salários no Brasil gera uma tensão permanente entre o objetivo de arrecadação e a necessidade de manter a competitividade das empresas. E a alta oneração da folha de salários no Brasil impõe elevados custos de conformidade e, mais criticamente, viola o princípio da neutralidade tributária. Simultaneamente, atua como um desincentivo à contratação e à formalização, fomentando a informalidade e a busca por arranjos contratuais que minimizem a incidência, como a pejetização.¹³⁰

Em suma, no âmbito das críticas ao modelo brasileiro, observa-se uma polarização institucional que, de um lado, privilegia exclusivamente a dimensão social (ênfatisando a proteção ao trabalhador, a ampliação de benefícios e a formalização) e, de outro, prioriza exclusivamente a dimensão econômica (valorizando a competitividade, a desoneração da folha de salários e o estímulo à contratação formal).

Tal dicotomia se revela problemática porque cada espectro parte de premissas corretas,

¹²⁹ ANSILIERO, Graziela *et al.* **A desoneração da folha de pagamentos e sua relação com a formalidade no mercado de trabalho**. Texto para discussão Nº 1341. Brasília, junho de 2008. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/075b87c2-3d93-4979-9369-3aed33ff8f83/content>. Acesso em: 1 nov. 2025.

¹³⁰ NASCIMENTO, F. S. Algumas contribuições teóricas da Análise Econômica do Direito (AED) para o estudo da tributação sobre a folha de pagamentos. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 17, n. 1, 2025. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/download/9932/7771/34365>. Acesso em: 9 nov. 2025.

mas isoladas: a tributação elevada sobre a folha de salários pode penalizar o emprego formal e estimular a informalidade. Por outro lado, focar apenas na sustentabilidade econômica, ignorando a crescente fragilização da base contributiva e o rápido envelhecimento populacional, pode comprometer o pacto intergeracional da seguridade social.¹³¹

Diante desse descompasso entre o modelo vigente e as transformações estruturais no mercado de trabalho, impõem-se reflexões mais profundas sobre os entraves institucionais que perpetuam essa ineficiência. A compreensão desses dilemas é essencial para fundamentar propostas de reforma capazes de restaurar a legitimidade e a eficácia do sistema de proteção social.

¹³¹ AFONSO, José Roberto; SERRA, José. **Tributação, seguridade e coesão social no Brasil**. Série Políticas Sociales. Santiago, Chile, 2007. Nações Unidas. 2007. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/b8d7d3c7-6cc8-4d1e-a3b6-bfa506b3cbc1/content>. Acesso em: 1 nov. 2025.

Tabela 3 – Quadro-resumo: Impactos da Economia Digital na erosão da base tributável do trabalho

Dimensão / nova forma de trabalho	Transformações no mercado de trabalho	Impactos sobre a folha de salários	Efeitos sobre o financiamento da previdência social
Plataformização e economia gig (aplicativos de transporte, entrega e serviços sob demanda)	Expansão de trabalhadores classificados como autônomos, sem vínculo celetista e com proteção social limitada; renda variável mediada por plataformas	Renda do trabalho não transita pela folha tradicional; redução do número de vínculos formais e da massa salarial diretamente tributável	Menor número de contribuintes obrigatórios e queda da arrecadação, sem redução proporcional da demanda por benefícios, ampliando desequilíbrios financeiros e atuariais
Pejotização, MEI e formas híbridas de contratação	Atividades antes exercidas por empregados migram para pessoas jurídicas ou MEI, muitas vezes em relações economicamente dependentes	Parte da antiga massa salarial passa a ser remunerada via notas fiscais ou pró-labore, fora da lógica clássica de contribuição sobre a folha	Erosão da base contributiva e concentração da carga sobre vínculos formais remanescentes; aumento da regressividade se não houver compensação por outras bases de incidência
Automação, robótica e uso intensivo de IA	Substituição de tarefas e ocupações humanas por máquinas, softwares e sistemas de IA; redução da necessidade de mão de obra em diversos setores	Diminuição do número de empregados formais e da massa salarial; inexistência de contribuição equivalente incidente sobre “trabalho automatizado”	Queda relativa da arrecadação vinculada ao trabalho, ao mesmo tempo em que aumentam gastos com seguro social, proteção ao desemprego e políticas de requalificação profissional
Trabalho remoto global e nomadismo digital	Prestação de serviços a distância para tomadores nacionais e estrangeiros, com vínculos jurídicos fragmentados e muitas vezes sem enquadramento previdenciário doméstico claro	Dificuldade de enquadrar a renda como salário em folha de pagamento nacional; possibilidade de contribuição em outros regimes ou ausência total de contribuição	Desalinhamento entre o local onde se produz renda, onde se presta o trabalho e onde se financia a proteção social; risco de “carona” sobre sistemas nacionais de seguridade
Modelos de negócio intensivos em intangíveis e plataformas (bigtechs, marketplaces digitais)	Elevada geração de valor com quadros enxutos de empregados formais; centralidade de ativos intangíveis, dados e algoritmos	Alto faturamento sem correspondente expansão da folha; redução da razão entre valor adicionado e massa salarial sobre a qual incidem contribuições	Diminuição relativa do peso das contribuições sobre a folha no financiamento da seguridade; pressão para deslocar o financiamento para bases mais amplas e neutras (consumo, renda global, patrimônio, faturamento)

Fonte: Elaboração própria.

2.3 DILEMAS INSTITUCIONAIS E NECESSIDADE DE REFORMA

Mesmo que o diagnóstico aponte para a insustentabilidade de longo prazo de um modelo de financiamento ancorado quase exclusivamente na folha de salários, a transição para arranjos alternativos enfrenta fortes dilemas institucionais.

A sustentabilidade previdenciária deve ser compreendida a partir de três dimensões interligadas: política, social e institucional. A sustentabilidade política depende da

manutenção de um pacto social em torno da previdência pública, que se encontra cada vez mais tensionado pela percepção de ineficiência, pelo alto custo do sistema e pelas desigualdades na distribuição de benefícios.¹³²

Quanto à sustentabilidade social, ela se refere à capacidade do sistema de garantir proteção adequada aos segurados, assegurando-lhes padrões mínimos de dignidade e segurança econômica. A continuidade dos déficits estruturais, entretanto, ameaça essa função essencial, podendo acarretar cortes de benefícios ou restrições de acesso, com efeitos adversos sobre a coesão social.

Já a sustentabilidade institucional impõe às entidades gestoras e órgãos de supervisão o desafio de adaptar-se às transformações sociais, econômicas e tecnológicas sem perder legitimidade nem capacidade operacional. Exige-se dessas instituições não apenas maior eficiência, mas também transparência, inovação e responsividade diante das novas demandas da sociedade.

Diante da magnitude e da natureza sistêmica dos problemas, torna-se evidente que ajustes paramétricos pontuais, como elevação de idade mínima ou modificação de alíquotas, são respostas insuficientes. A superação do desequilíbrio previdenciário brasileiro exige reformas estruturais capazes de redefinir o modelo de tributação do trabalho à luz das novas realidades do mercado de trabalho, da economia digital e da transição demográfica.

2.3.1 Rigidez Constitucional

A rigidez constitucional do sistema de tributação do trabalho¹³³ constitui uma barreira considerável à flexibilidade necessária para responder à erosão da base de cálculo tradicional. Qualquer alteração substancial que vise diversificar as fontes de receita, reduzindo a dependência da folha, demanda a aprovação de Emendas à Constituição, um processo de elevado custo político e institucional.

A história recente da reforma tributária, cuja tramitação durou décadas para culminar em uma Emenda Constitucional, reflete a complexidade mencionada e revela as dificuldades

¹³² VERENICZ, M. “Previdência é uma bomba que não vai parar de explodir”, diz presidente do TCU. InfoMoney. 2025. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/previdencia-e-uma-bomba-que-nao-vai-parar-de-explodir-diz-presidente-do-tcu/>. Acesso em 23 out. 2025.

¹³³ FUCK, Luciano Felício; AFONSO, José Roberto. A tributação do futuro e a rigidez constitucional. *Conjur*, [S. l.], 13 maio 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Jose-Roberto-Afonso/publication/316923986_A_tributacao_do_futuro_e_a_rigidez_constitucional/links/5919910a0f7e9b1db6526020/A-tributacao-do-futuro-e-a-rigidez-constitucional.pdf. Acesso em: 24 out. 2025.

em construir consensos mínimos sobre temas de grande impacto econômico e federativo.¹³⁴ A necessidade de elaborar normas complementares e de negociar compensações específicas para estados e municípios evidencia não apenas a fragmentação política, mas também os obstáculos à formulação de um modelo tributário coeso e uniforme.

Essa rigidez atrasa a efetivação de mudanças estruturais e tende a estimular soluções paliativas e incrementais, como ajustes em alíquotas ou bases de cálculo, em vez de uma transformação sistêmica na arrecadação e na repartição de receitas.

Além disso, a lentidão e a inércia do sistema tributário diante da disrupção digital geram custos de transação elevados para toda a sociedade. O custo de conformidade para as empresas aumenta, pois elas precisam desembolsar recursos para interpretar uma legislação inadequada e se defender de autuações fiscais.¹³⁵

Também se eleva o custo de administração para o Estado, pois a fiscalização de operações digitais complexas e transnacionais exige tecnologia e conhecimento especializado. Por fim, o custo social se manifesta na perda de bem-estar decorrente da subtributação de setores altamente lucrativos e da sobretributação de setores tradicionais, o que gera distorções na alocação de recursos da economia.¹³⁶

A 4IR desafia os governos ao impor a necessidade de reinvenção institucional. Em sua análise, Schwab indica que estruturas públicas ineficientes e pouco adaptáveis à velocidade da mudança tecnológica tendem a perder relevância e eficácia. Isso se reflete diretamente na capacidade de formular políticas tributárias adequadas às novas formas de trabalho e aos modelos de negócio disruptivos.

2.3.2 Insegurança Jurídica

Paralelamente, a elevada insegurança jurídica constitui outro entrave. O STF e o STJ são constantemente chamados a definir o alcance do conceito de "folha de salários". Essa constante necessidade de delimitação judicial, embora necessária para pacificar controvérsias, acarreta elevado custo de conformidade para as empresas e desestimula a previsibilidade, fator

¹³⁴ CÂMARA. **Entenda o histórico da Reforma Tributária**. Agência Câmara de Notícias. Economia. 2005. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/60056-entenda-o-historico-da-reforma-tributaria/>. Acesso em: 24 out. 2025.

¹³⁵ SAVOIA, José Roberto Ferreira. Custo de conformidade da arrecadação tributária no Brasil. **Revista Metropolitana de Governança Corporativa** (ISSN 2447-8024), [S. l.], v. 9, n. 1, p. 5–34, 2024. Disponível em: <https://revistaseletronicas.fmu.br/index.php/RMGC/article/view/3243>. Acesso em: 14 nov. 2025.

¹³⁶ GIMENEZ, Beatriz. **Sistema Tributário Brasileiro: desafios, impactos e reforma tributária**. JOTA. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos/sistema-tributario-brasileiro-desafios-impactos-e-reforma-tributaria>. Acesso em: 25 out. 2025.

crucial para a atração de investimentos e a formalização do trabalho.

O arcabouço institucional da Previdência foi concebido para uma realidade de relações de trabalho predominantemente formais e estáveis. Contudo, a ascensão da economia digital expõe o profundo desalinhamento entre essa estrutura e o mercado de trabalho contemporâneo. Relatórios da OIT já alertam que os sistemas de proteção social baseados no emprego tradicional são inadequados para cobrir trabalhadores em formas atípicas de trabalho, que frequentemente enfrentam "lacunas de cobertura".¹³⁷

Essas novas formas de ocupação dificultam a vinculação dos trabalhadores ao RGPS e muitos prestadores de serviços em plataformas digitais, consultores e freelancers, que não possuem mecanismos de contribuição obrigatória ou automática, acabam ficando à margem da proteção social ou dependendo de contribuições voluntárias, frequentemente negligenciadas.

A ausência de um "empregador" claramente definido nesse modelo pulveriza a responsabilidade pelo recolhimento e enfraquece o principal pilar do financiamento previdenciário. O sistema atual, portanto, não está preparado para capturar a geração de valor econômico que ocorre fora do contrato de trabalho formal, o que representa uma ameaça estrutural à sua sustentabilidade.

Diante desse impasse, a chave institucional não está em escolher entre emprego ou proteção, entre crescimento ou segurança social, mas em articular um modelo que equilibre competitividade, formalização, equidade contributiva e sustentabilidade fiscal, reconhecendo que essas dimensões são interdependentes e que o financiamento da previdência depende tanto do emprego formal como da adequação dos arranjos de tributação a novas formas de trabalho.

Os dilemas apresentados demonstram que reformas puramente paramétricas são insuficientes para resolver a crise do financiamento. A solução exige uma reforma estruturante, que redesenhe o modelo de custeio com base em critérios de eficiência, equidade e neutralidade. De forma oportuna, a Reforma Tributária do Consumo, instituída pela EC nº 132/2023¹³⁸ estabeleceu:

Art. 18. O Poder Executivo deverá encaminhar ao Congresso Nacional:
I - em até 90 (noventa) dias após a promulgação desta Emenda Constitucional,

¹³⁷ OIT - Organização Internacional do Trabalho. **World Social Protection Report 2020-22**: Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future. Geneva: ILO, 2021. Disponível em: <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/world-social-protection-report-2020-22-social-protection-crossroads-%E2%80%9393>. Acesso em: 26 out. 2025.

¹³⁸ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132/2023, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. [S. l.], 20 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 20 nov. 2025.

projeto de lei que reforme a tributação da renda, acompanhado das correspondentes estimativas e estudos de impactos orçamentários e financeiros;

II - em até 180 (cento e oitenta) dias após a promulgação desta Emenda Constitucional, os projetos de lei referidos nesta Emenda Constitucional;

III - em até 90 (noventa) dias após a promulgação desta Emenda Constitucional, **projeto de lei que reforme a tributação da folha de salários.**

Parágrafo único. Eventual arrecadação adicional da União decorrente da aprovação da medida de que trata o inciso I do *caput* deste artigo poderá ser considerada como fonte de compensação para redução da tributação incidente sobre a folha de pagamentos e sobre o consumo de bens e serviços.

Uma oportunidade concreta de mudança foi aberta e deve ser aproveitada. Como sinalizado por Schwab¹³⁹, na economia digitalizada, a necessidade não é de mais leis ou políticas, mas de legislações e políticas resilientes e adaptáveis, capazes de acompanhar as transformações da sociedade e criar o ambiente apropriado para que as inovações se desenvolvam e que seus riscos sejam minimizados.

¹³⁹ SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. São Paulo: Edipro, 2016, p. 74.

3. ALTERNATIVAS PARA A TRIBUTAÇÃO DO TRABALHO NA ECONOMIA DIGITAL

As transformações decorrentes da digitalização da economia nas relações laborais evidenciam o crescente descompasso entre as novas formas de prestação de serviços e o modelo tradicional de incidência tributária sobre o trabalho, gerando distorções que comprometem tanto a justiça fiscal quanto a sustentabilidade do financiamento da previdência social.

E a ausência de uma resposta normativa à altura da nova morfologia do trabalho representa não mera omissão, mas perda de protagonismo institucional diante das transformações tecnoprodutivas em curso.

No domínio tributário, essa constatação impõe reconhecer que a persistência de modelos anacrônicos, ancorados em relações formais que não mais refletem a realidade do trabalho, compromete não apenas a eficiência arrecadatória, mas a legitimidade das instituições estatais.

Essa tarefa exige, ainda, a incorporação de uma perspectiva institucional mais ampla. Conforme adverte Schwab¹⁴⁰, a capacidade dos governos de formular políticas públicas alinhadas à lógica disruptiva da 4IR será decisiva para sua relevância futura.

Diante desse cenário, o presente capítulo se dedica à análise prospectiva e propositiva, buscando caminhos para a reconstrução do modelo de tributação do trabalho no Brasil em face dos desafios impostos pela economia digital e pelas novas formas de trabalho.

Se o Capítulo 2 se concentrou no diagnóstico da erosão da base de incidência da folha de salários, este momento do trabalho se volta, sem pretensão de ineditismo ou originalidade completa, para a formulação de alternativas que garantam a sustentabilidade do sistema, alinhadas aos princípios de eficiência econômica e justiça fiscal.

3.1 Premissas para um novo modelo

A análise dos capítulos anteriores evidenciou que o modelo brasileiro de tributação do trabalho, fortemente ancorado na folha de salários, encontra limites crescentes em um contexto de economia digital, formas atípicas de contratação e erosão da base formal de contribuintes.

¹⁴⁰ SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. São Paulo: Edipro, 2016, p. 78.

A elevada carga incidente sobre o trabalho formal, a fragmentação das formas de remuneração e o crescimento da pejotização, do trabalho de plataforma e da informalidade, somadas, fragilizam a competitividade das empresas e a sustentabilidade do sistema de seguridade social.

A literatura especializada aponta que a tributação sobre a folha de pagamento no Brasil combina alíquotas relativamente elevadas, a multiplicidade de exações sobre a mesma base e forte incidência sobre o emprego formal. Ao mesmo tempo em que convive com regimes favorecidos que reduzem o custo do trabalho nas pequenas empresas e ampliam incentivos à migração para arranjos jurídicos menos onerosos.¹⁴¹

Estudos recentes articulam esse diagnóstico com a agenda do desenvolvimento e dos direitos humanos econômicos, destacando que a manutenção de um modelo de custeio excessivamente concentrado na folha dificulta o pleno emprego e aprofunda a segmentação entre trabalhadores protegidos e desprotegidos.¹⁴²

Nesse cenário de crescente complexidade, o sistema jurídico, como sistema autopoietico, só preserva sua funcionalidade ao estabelecer acoplamentos estruturais com sistemas sociais vizinhos, como o econômico e o tecnológico. A erosão da base de incidência tradicional exige, portanto, uma resposta sistêmica que preserve a capacidade do Direito de produzir decisões juridicamente válidas em um ambiente contingente e em constante mutação.

A partir desse quadro, a reconstrução do modelo de custeio da previdência deve partir de três premissas básicas:

- Reconhecimento da centralidade da proteção social: a previdência social permanece como componente essencial da seguridade e não pode ser tratada apenas como variável de ajuste fiscal. A discussão sobre a desoneração da folha deve ser compatibilizada com a exigência de um financiamento estável do sistema.¹⁴³
- Necessidade de diversificação de bases: em um ambiente em que as relações de

¹⁴¹ AFONSO, José Roberto; PINTO, Vilma da Conceição. Reforma tributária: alternativas para a tributação sobre salários. In: DE NEGRI, João Alberto; ARAÚJO, Bruno César; BACELETTE, Ricardo (org.). **Desafios da nação**: artigos de apoio. Brasília, DF: Ipea, 2018. v. 2, p. 75-98. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8293>. Acesso em: 05 nov. 2025.

¹⁴² MATSUSHITA, Mariana Barboza Baeta Neves; TORNINCASA, Caio Leonardo Corralo. Direitos humanos econômicos, pleno emprego, desenvolvimento e tributação sobre a folha de pagamento. **Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento – REDEC**, v. 6, n. 1, p. 5-22, 2024. Disponível em: <https://ojs.unialfa.com.br/index.php/redec/article/view/1008>. Acesso em: 06 nov. 2025.

¹⁴³ COSTANZI, Rogério Nagamine; MAGALHÃES, Mário. **Considerações sobre o financiamento da previdência social**. Brasília, DF: Ipea, 2024. (Texto para Discussão, 2981). DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td2981-port>. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/01830c80-9880-4dca-a3aa-cb28b0193c54>. Acesso em: 15 ago. 2025.

trabalho se desmaterializam e a renda do trabalho assume múltiplas formas, a manutenção exclusiva da folha como eixo de custeio tende a gerar bases estreitas, voláteis e regressivas.¹⁴⁴ Trata-se de um desafio típico de adaptação sistêmica diante da multiplicação das formas de intermediação econômica e laboral, o que exige do Direito a capacidade de reconstruir suas expectativas normativas por meio de novas formas de observação e de regulação. Nesse sentido, a reforma deve ser compreendida como a reconstrução dos acoplamentos estruturais entre o Direito e a Economia. A tributação funciona historicamente como um mecanismo que permite ao sistema jurídico ler a capacidade econômica gerada no sistema produtivo e convertê-la em recursos para determinado objetivo (previdência social). Contudo, na economia digital, a folha de salários perdeu sua capacidade de funcionar como um acoplamento eficiente: deixou de refletir a dinâmica real de geração de riqueza, tornando-se um ruído que gera evasão fiscal em vez de arrecadação. A diversificação das bases, portanto, não é apenas uma medida fiscal, mas uma necessidade de restabelecer a comunicação funcional entre a norma tributária e a realidade econômica que ela pretende regular.

- Adoção de critérios econômicos na escolha da base: a análise econômica do Direito Tributário tem insistido na importância de minimizar distorções na alocação de recursos, reduzir os custos de conformidade e alinhar os incentivos da política tributária aos objetivos de crescimento, formalização e produtividade.¹⁴⁵

Sobre essas premissas, podem ser enunciados princípios orientadores para a reforma da tributação do trabalho na economia digital:

- Neutralidade: o sistema não deve induzir escolhas artificiais entre trabalho formal, pejetizado, autônomo ou intermediado por plataformas, nem entre capital humano e automação, apenas por razões fiscais.¹⁴⁶
- Equidade: contribuintes com capacidade contributiva equivalente devem suportar

¹⁴⁴ CORREIA NETO, Celso de Barros; RODRIGUES AFONSO, José Roberto; FUCK, Luciano Felício. A Tributação na Era Digital e os Desafios do Sistema Tributário no Brasil. *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, RS, Brasil, v. 15, n. 1, p. 145–167, 2019. DOI: [10.18256/2238-0604.2019.v15i1.3356](https://doi.org/10.18256/2238-0604.2019.v15i1.3356). Disponível em: <https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/3356>. Acesso em: 06 ago. 2025.

¹⁴⁵ GARBUIO, Antonio Marcos *et al.* Falha de governo e tributação da folha de pagamento. In: PINHEIRO, Armando Castelar; PORTO, Antônio José Maristrello; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro (org.). *Temas em Direito e Economia do Trabalho*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2020. p. 17-44. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/954f6b9f-3687-4a41-ae73-6385ce5f25d9/full>. Acesso em: 17 nov. 2025.

¹⁴⁶ LIMA, Daniel Serra; LESSA, Donovan Mazza. O princípio da neutralidade tributária e a questão da inadimplência. *REI - Revista Estudos Institucionais*, 11(2), 532–548, 2025. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/921>. Acesso em: 17 nov. 2025.

encargos semelhantes, independentemente da forma jurídica de contratação ou do canal tecnológico de intermediação.¹⁴⁷

- Simplicidade e transparência: a complexidade atual, com múltiplas contribuições sobre a folha e regimes especiais, eleva custos de conformidade, incentiva litígios e dificulta o controle social. Assim, os princípios da simplicidade e da transparência, recentemente positivados no art. 145, § 3º, da CF, como princípios da Reforma Tributária do Consumo (EC nº 132/2023), constituem condição de viabilidade do novo modelo. A complexidade do sistema atual impõe elevados custos de conformidade, que, na lição da AED, representam desperdício de recursos escassos, desviados da atividade produtiva para a mera gestão da burocracia fiscal.¹⁴⁸ Esses custos operacionais funcionam como um tributo oculto, reduzindo a eficiência líquida da arrecadação. Portanto, a simplificação normativa proposta não é apenas uma medida de facilitação administrativa, mas uma estratégia econômica para reduzir os custos de transação e aumentar a competitividade do fator trabalho na economia digital.
- Adaptabilidade: a arquitetura normativa deve ser capaz de acomodar novas formas de geração de renda, como o trabalho de plataforma global, a economia de dados e a inteligência artificial generativa, sem exigir reformas constitucionais a cada inovação incremental.¹⁴⁹ Essa adaptabilidade, sob a ótica sistêmica, é condição para que o Direito mantenha sua adequada complexidade diante das transformações do ambiente, sem colapsar por sobrecarga informacional ou por rigidez estrutural.

Esses princípios não apenas orientam tecnicamente a reconfiguração do modelo de arrecadação, mas também expressam a necessidade de compatibilização funcional do sistema jurídico com a complexidade crescente do ambiente social e econômico.

Sob a ótica da Teoria dos Sistemas¹⁵⁰, tais princípios podem ser compreendidos como mecanismos que visam ampliar a ressonância normativa do Direito diante da contingência

¹⁴⁷ MOREIRA, João Baptista. Fundamentos da equidade no direito tributário brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, v. 130, p. 12-39, 1977. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/download/42562/41277>. Acesso em: 17 nov. 2025.

¹⁴⁸ CARVALHO, Cristiano; CAMELO, Bradson. **Análise Econômica do Direito Tributário**. 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2025. 272 p.

¹⁴⁹ ISSA - International Social Security Association. **Social security for the digital age: digital economy and the future of social security**. Geneva, 2019. Disponível em: <https://www.issa.int/sites/default/files/documents/publications/2-Digital%20economy-266825.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2025.

¹⁵⁰ VIANA, Ulisses Schwarz. **Direito e justiça em Niklas Luhmann: complexidade e contingência no sistema jurídico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2015.

sistêmica, permitindo que o ordenamento jurídico se mantenha operacionalmente fechado, mas cognitivamente sensível às transformações promovidas pela Quarta Revolução Industrial, preservando a função de justiça e a estabilidade das expectativas normativas em uma sociedade plural e dinâmica.

Quanto aos critérios para formulação de um novo desenho contributivo, destacam-se:

- Capacidade contributiva: é desejável que a tributação seja progressiva, incidindo de forma mais justa sobre a riqueza e a renda e não primariamente sobre o trabalho. A contribuição deve refletir a capacidade econômica do contribuinte, seja ele pessoa física ou jurídica.
- Cobertura ampla: o modelo deve buscar a inclusão de todas as formas de renda geradas na economia, garantindo que a base de custeio não se restrinja ao trabalho formal assalariado.
- Formalização inteligente: a busca por maior cobertura não deve implicar imposição de custos fixos incompatíveis com a realidade de pequenos prestadores e microempreendedores, sob pena de reforçar a informalidade. Deve-se criar incentivos à formalização e ao emprego. Daí a importância de regimes simplificados, bem calibrados, e de instrumentos de retenção na fonte em plataformas digitais.¹⁵¹

Os critérios devem ser compreendidos também como instrumentos de adequação sistêmica do Direito à sua função de estabilizar expectativas normativas em um ambiente social marcado por elevada contingência. Tais critérios operam como formas jurídicas de seleção, que buscam filtrar a complexidade e manter o sistema jurídico funcional diante das novas morfologias da renda, do trabalho e da produção de valor.

A ideia central foca na construção de um sistema tributário capaz de realizar acoplamentos estruturais eficientes com os demais sistemas sociais, notadamente o econômico e o tecnológico. Essa capacidade de adaptação, tal como concebida por Luhmann, é fundamental para que o Direito cumpra sua função de produzir decisões normativamente aceitáveis, mesmo em contextos de instabilidade estrutural e inovação contínua.

Essas premissas orientam a escolha de um caminho que não se limita a substituir a folha por outra base, mas a conceber um modelo híbrido, com combinação de uma contribuição sobre remunerações, de uma parcela vinculada de tributos sobre consumo/valor adicionado e de mecanismos que compensem a automação em massa e a substituição dos

¹⁵¹ GARBUIO *et al.*, *op. cit.*

postos de trabalho.

3.2 A tributação neutra: conceito e aplicações

A ideia de neutralidade tributária tem origem na teoria econômica e, posteriormente, foi incorporada ao debate jurídico-tributário como ideal normativo segundo o qual o sistema tributário deve interferir o mínimo possível nas decisões dos agentes.¹⁵² Em termos simplificados, um sistema é dito neutro quando a escolha entre diferentes formas de organização da atividade (empregado, autônomo, sociedade de serviços, contrato de plataforma, automação por meio de robôs) decorre de razões de eficiência econômica, e não de diferencial tributário.

A neutralidade, nesse contexto, deve ser compreendida como um imperativo de eficiência econômica. Busca-se, assim, minimizar as distorções causadas pela tributação, evitando que sejam criadas preferências artificiais por um fator de produção em detrimento de outro. Isso, pois do ponto de vista da análise econômica, tributos não neutros impõem custos de bem-estar superiores à própria arrecadação (excesso de carga), além de estimularem comportamentos de elisão e evasão que corroem a legitimidade e a eficiência fiscal.¹⁵³

No contexto brasileiro, a neutralidade tributária aplicada ao trabalho envolve pelo menos três dimensões:

- Neutralidade entre formas de contratação: a carga global incidente sobre o custo do trabalho não deveria variar de maneira significativa apenas em função da escolha entre vínculo celetista, prestação de serviços como pessoa física, constituição de pessoa jurídica unipessoal ou uso de plataformas digitais. O estudo sobre falha de governo na tributação da folha mostra que a diferenciação entre o tratamento da folha celetista, do autônomo e da pessoa jurídica enquadrada no Simples gera forte incentivo à pejotização.¹⁵⁴
- Neutralidade entre trabalho e capital: a concentração da arrecadação sobre salários, somada à tributação relativamente mais branda da renda do capital e de rendimentos

¹⁵² MOREIRA, André Mendes. **Neutralidade, valor acrescentado e tributação**. 2ª Ed. São Paulo: Fórum, 2020, p. 39.

¹⁵³ SLEMROD, Joel. **Tax Systems**. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/61821/1/688808328.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2025.

¹⁵⁴ GARBUIO, Antonio Marcos *et al.* Falha de governo e tributação da folha de pagamento. In: PINHEIRO, Armando Castelar; PORTO, Antônio José Maristrello; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro (org.). **Temas em Direito e Economia do Trabalho**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2020. p. 17-44. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/954f6b9f-3687-4a41-ae73-6385ce5f25d9/full>. Acesso em: 17 nov. 2025.

isentos, dificulta o equilíbrio entre fatores de produção e reforça a tendência de substituição do trabalho humano por automação quando há diferencial tributário relevante. Em estudos sobre a tributação da renda, a OCDE reforça que a disparidade no tratamento fiscal entre a renda do trabalho e a renda do capital afeta a eficiência e a equidade dos sistemas tributários.¹⁵⁵

- Neutralidade intersetorial: regimes especiais, desonerações pontuais e benefícios setoriais sobre a folha tendem a favorecer alguns segmentos em detrimento de outros, sem justificativa consistente em termos de externalidades positivas ou falhas de mercado.

Em última análise, a busca pela neutralidade dialoga diretamente com o conceito luhmanniano de justiça entendida como adequada complexidade e consistência decisória.¹⁵⁶ Um sistema tributário que discrimina formas de trabalho substancialmente idênticas (como o empregado celetista e o pejetizado) gera uma complexidade artificial e incoerente, violando a máxima de tratar casos iguais de forma igual. Ao perseguir a neutralidade, o novo modelo busca restaurar a consistência interna do sistema, eliminando distinções que já não têm respaldo na realidade fática e que apenas servem para corroer a base de financiamento da previdência.

A neutralidade é particularmente relevante na economia digital, pois a modularização das atividades de produção permite “fatiar” as cadeias produtivas e localizar cada parte onde o custo tributário seja menor, inclusive por meio de arbitragem entre regimes. O trabalho pode ser prestado à distância, com múltiplos vínculos de baixa intensidade, o que amplia o espaço de escolha entre enquadramentos jurídicos distintos.

Neste ambiente, a substituição do trabalho por capital (automação e inteligência algorítmica) torna-se mais fluida e acelerada, de modo que a ausência de neutralidade fiscal intensifica os efeitos disruptivos da tecnologia, transformando o que deveria ser um avanço de produtividade em um problema de sustentabilidade social.

A pejetização, fenômeno intrinsecamente ligado à busca por neutralidade fiscal por parte dos agentes econômicos, é uma resposta racional, ainda que distorcida, à alta carga tributária sobre o trabalho formal. Ao permitir que o trabalho seja remunerado como capital (por meio da distribuição de lucros), o sistema sinaliza que a forma de organização jurídica é

¹⁵⁵ OECD - Office of Community Economic Development. **The taxation of labour vs. capital income:** A focus on high earners. Paris: OECD Publishing, 2023. OECD Taxation Working Papers, n. 65. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/the-taxation-of-labour-vs-capital-income_04f8d936-en.html. Acesso em: 19 nov. 2025.

¹⁵⁶ VIANA, Ulisses Schwarz. **Direito e justiça em Niklas Luhmann:** complexidade e contingência no sistema jurídico. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2015.

mais importante do que a substância econômica da atividade. Um sistema neutro eliminaria esse incentivo, permitindo que as decisões de contratação e de investimento fossem baseadas na produtividade real dos fatores, e não na engenharia fiscal.

Ou seja, adotar a neutralidade como princípio estruturante implica garantir isonomia entre formas econômicas substancialmente equivalentes de trabalho; ampliar a base de incidência para refletir a real capacidade contributiva dos prestadores de serviços digitais; bem como eliminar arbitragens regulatórias e fiscais que favoreçam estruturas artificiais de contratação.

3.3 Novos caminhos para a tributação do trabalho

Estimativas indicam que os tributos sobre a folha, incluindo contribuições previdenciárias, para o Sistema S e para terceiros, representam aproximadamente 35% da remuneração total do empregado, bem acima da média dos países da OCDE em que o patamar máximo é de cerca de 20%.¹⁵⁷

Essas grandezas evidenciam o peso da folha no arranjo brasileiro de financiamento social, mas também sua exposição a tendências de erosão associadas à automação, à plataformização e à difusão de formas atípicas de trabalho.

Nesta perspectiva, a seguir, explora-se um conjunto integrado de caminhos, as implicações sistêmicas sobre a tributação da renda, do faturamento e do lucro, bem como os custos de transição associados à migração para esse novo arranjo de Tributação 4.0. Não se trata de uma escolha binária, mas de alternativas que podem ser combinadas, desde que se preservem os princípios da capacidade contributiva, da neutralidade, da simplicidade e da sustentabilidade fiscal.

3.3.1 Exclusividade da folha como base de financiamento das aposentadorias do RGPS

Uma diretriz estruturante para a reforma consiste em reorientar a tributação sobre a folha para o financiamento exclusivo das aposentadorias abrangidas pelo RGPS. Em termos econômicos, trata-se de reforçar o vínculo entre contribuição e benefício, elemento importante para a legitimidade social do sistema, e de reduzir a “dispersão” do produto arrecadado da

¹⁵⁷ MATSUSHITA, Mariana Barboza Baeta Neves; TORNINCASA, Caio Leonardo Corralo. Direitos humanos econômicos, pleno emprego, desenvolvimento e tributação sobre a folha de pagamento. **Revista de Direito Constitucional & Econômico**, São Paulo, Brasil, v. 6, n. 1, p. 5–22, 2024. Disponível em: <https://ojs.unialfa.com.br/index.php/redec/article/view/1008>. Acesso em: 06 nov. 2025.

folha em múltiplos destinos não diretamente previdenciários.

Ao circunscrever a CPP e a contribuição do segurado ao custeio da futura aposentadoria do RGPS, preserva-se maior transparência quanto à função dessa base, reforçando sua referibilidade: não se trata de um tributo geral sobre o fator trabalho, mas de uma contribuição finalisticamente voltada à proteção previdenciária. Consideram-se também a efetividade e a facilidade da arrecadação previdenciária sobre a folha.¹⁵⁸

Essa reorientação favorece a previsibilidade e a segurança jurídica tanto para empresas quanto para trabalhadores, associando de forma mais nítida o encargo sobre a folha a um benefício específico.

Ao mesmo tempo, a exclusividade de destinação facilitaria o monitoramento da sustentabilidade atuarial do RGPS: torna-se mais claro quanto da receita vinculada à folha efetivamente retorna sob a forma de benefícios, e quanto precisa ser complementado por outras bases tributárias em função das mudanças demográficas e da economia digital.

Essa estratégia não elimina a necessidade de outras fontes de financiamento da seguridade (como contribuições sobre faturamento, lucro ou consumo), mas delimita com maior rigor o papel da folha. A partir daí, qualquer renúncia ou modificação nessa base precisa ser avaliada diretamente quanto ao impacto no equilíbrio financeiro do RGPS e na equidade intergeracional.

3.3.2 Reconfiguração das contribuições parafiscais sobre a folha

A segunda linha de ação envolve a revisão das contribuições parafiscais incidentes sobre a folha, a exemplo das contribuições ao Sistema S (Sesi, Senai, Sesc, Senac, Senar, Sest, Senat), ao Incra e ao salário-educação. Tais exações financiam políticas públicas consideradas relevantes, como formação profissional, educação e reforma agrária, mas não se vinculam diretamente ao custeio da previdência.

No desenho vigente, essas contribuições incidem, em regra, sobre a folha de salários de todas as empresas, independentemente do setor econômico ser efetivamente beneficiário dos serviços prestados pelas entidades parafiscais. Isso cria duas ordens de problemas: de um lado, há um descolamento entre a base de incidência e o benefício, o que fragiliza a aderência ao princípio da capacidade contributiva; de outro, ampliam-se os custos de conformidade e a

¹⁵⁸ ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social 2016**. Fundação Anfip de Estudos Tributários e da Seguridade Social. Brasília 2017. Disponível em: https://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/Livros_24_10_2017_11_48_10.pdf. Acesso em: 12 nov. 2025.

complexidade normativa, uma vez que a folha passa a servir simultaneamente a objetivos previdenciários, educacionais, de formação profissional e de políticas setoriais.¹⁵⁹

Do ponto de vista da racionalidade econômica e do desenho de um novo modelo de tributação do trabalho na economia digital, a crítica central concentra-se no desalinhamento entre a finalidade e a base de custeio. Educação básica, políticas agrárias e ações de qualificação profissional e promoção social desenvolvidas pelo Sistema S produzem benefícios amplos, difusos, que se irradiam para toda a sociedade e para a economia como um todo, não se restringindo ao universo das empresas formais que suportam diretamente o ônus dessas contribuições.

Autores que analisam o financiamento da previdência e da tributação sobre a folha sustentam que não há justificativa robusta para que tais políticas continuem ancoradas primordialmente em contribuições incidentes sobre salários, em vez de se apoiarem em tributos gerais de base ampla (como consumo, valor adicionado ou renda), que captam de forma mais difusa a capacidade contributiva coletiva.¹⁶⁰

Sob o ângulo da eficiência econômica, essas contribuições para-fiscais são apontadas como fator adicional de encarecimento do trabalho formal, reforçando incentivos à informalidade, à pejotização e à adoção de arranjos contratuais atípicos, inclusive mediados por plataformas digitais. Ao incidir de forma proporcional sobre a massa salarial, a carga tende a ser mais pesada em setores intensivos em mão de obra e com margens reduzidas, enquanto setores capital-intensivos ou baseados em tecnologia e automação suportam encargos relativamente menores por unidade de valor gerado.¹⁶¹

A literatura sobre tributação da folha demonstra que esse desenho distorce a alocação de recursos entre atividades, amplia o diferencial de custo entre empresas que internalizam o trabalho e aquelas que externalizam etapas da produção e aprofunda a segmentação entre

¹⁵⁹ SCHERER, Clovis; CASTRO, Jorge Abrahão de. Tributação sobre a folha de pagamento. In: FAGNANI, E. (org.). **A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas**. Brasília: ANFIP; FENAFISCO; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. p. 517-539. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/?mdocs-file=8605>. Acesso em: 20 nov. 2025.

¹⁶⁰ AFONSO, José Roberto; PINTO, Vilma da Conceição. **Reforma tributária: alternativas para a tributação sobre salários**. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/394d7556-eff0-460b-a0ab-78ee2da010e2/content>. Acesso em: 15 nov. 2025.

COSTANZI, Rogério Nagamine; MAGALHÃES, Mário. **Considerações sobre o financiamento da previdência social**. Texto para Discussão, 2981. Brasília, DF: Ipea, 2024.

¹⁶¹ GARBUIO, Antonio Marcos *et al.* Falha de governo e tributação da folha de pagamento. In: PINHEIRO, Armando Castelar; PORTO, Antônio José Maristrello; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro (org.). **Temas em Direito e Economia do Trabalho**. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2020. p. 17-44. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/954f6b9f-3687-4a41-ac73-6385ce5f25d9/full>. Acesso em: 19 nov. 2025.

trabalhadores protegidos e desprotegidos.¹⁶² Em um contexto em que se busca reduzir a tributação sobre o trabalho para estimular emprego e formalização, a manutenção de um bloco robusto de contribuições parafiscais sobre a mesma base é percebida como contraditória e pouco coerente com a agenda de desoneração.

Há, ainda, críticas relevantes sob a ótica da transparência, da governança e do controle social, já que a dispersão de contribuições parafiscais incidentes sobre a folha fragiliza a transparência do sistema, dificulta a compreensão do contribuinte sobre o custo efetivo do trabalho e reduz a capacidade de priorização democrática de políticas públicas, em comparação com despesas financiadas por tributos gerais que disputam espaço no orçamento.¹⁶³

Nesse contexto, ganha força a proposta de uma reconfiguração profunda dessas contribuições parafiscais, em especial quanto à sua incidência sobre a folha de salários. Não se trata de negar a relevância da educação básica, da política agrária ou das ações de qualificação profissional desenvolvidas pelo Sistema S, mas de dissociar a discussão sobre a pertinência dessas políticas da decisão sobre quem deve financiá-las e por qual base tributária.¹⁶⁴

A primeira alternativa seria eliminar todas as contribuições ao Sistema S da folha de salários, bem como a contribuição ao INCRA e o salário-educação, uma vez que o financiamento da reforma agrária e da educação básica também não guardam referibilidade com a previdência.

Dessa forma, o financiamento de tais ações passaria a ser feito por meio de repasses da União através da receita da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), por exemplo, reduzindo o peso direto sobre o custo do trabalho formal e aumentando a transparência na definição de prioridades de gasto. Cumpre ressaltar que uma proposta semelhante já foi cogitada em discussões anteriores e inserida na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 233 de 2008¹⁶⁵.

¹⁶² MATSUSHITA, Mariana Barboza Baeta Neves; TORNINCASA, Caio Leonardo Corralo. Direitos humanos econômicos, pleno emprego, desenvolvimento e tributação sobre a folha de pagamento. **Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento – REDEC**, v. 6, n. 1, p. 5-22, 2024. Disponível em: <https://ojs.unialfa.com.br/index.php/redec/article/view/1008>. Acesso em: 06 nov. 2025.

¹⁶³ FAGNANI, Eduardo (org.). **A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas**. Brasília: ANFIP; FENAFISCO; Plataforma Política Social, 2018. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/?mdocs-file=8605>. Acesso em 19 nov. 2025.

¹⁶⁴ AFONSO; PINTO, *op. cit.*; SCHERER; CASTRO, *op. cit.*

¹⁶⁵ ZOUVI, Alberto *et al.* **Reforma Tributária: A PEC Nº 233, DE 2008**. Consultoria Legislativa do Senado Federal, Coordenação de Estudos. Brasília, julho/2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-44-reforma-tributaria-a-pec-no-233-de-2008>. Acesso em: 19 nov. 2025.

No mesmo sentido, o Centro de Cidadania Fiscal (CCif)¹⁶⁶, um *think tank* independente, criado por especialistas em tributação e finanças públicas, propôs a eliminação de todas as contribuições não-previdenciárias da folha, por considerar o modelo atual inadequado para a realidade brasileira. O custo estimado de tal proposta, a preços de 2016, seria de aproximadamente 38 bilhões de reais.¹⁶⁷

Uma segunda alternativa, também compatível com maior neutralidade e eficiência consiste em restringir essas contribuições parafiscais à folha de salários das empresas dos setores beneficiados. Em termos práticos, isso significa que, por exemplo, contribuições voltadas à formação profissional industrial passariam a incidir apenas sobre a folha das empresas industriais; contribuições voltadas ao setor de comércio e serviços recairiam sobre as empresas desses segmentos, e assim por diante.¹⁶⁸

Esse redesenho apresenta algumas vantagens:

- Aproximação entre benefício e base de incidência: os setores que efetivamente utilizam os serviços do Sistema S e congêneres suportam seu financiamento, reforçando a lógica de “taxa setorial” em vez de contribuição generalista sobre o trabalho.
- Melhor aferição da capacidade contributiva setorial: alíquotas e bases podem ser calibradas de acordo com a estrutura de margens, ciclos e produtividade de cada setor, reduzindo distorções alocativas.
- Descompressão da folha como base polivalente: ao retirar da folha geral essas exações parafiscais, abre-se espaço para concentrar a CPP na função previdenciária, com potencial redução da carga global sobre a folha das empresas não beneficiadas pelos serviços parafiscais.

Essa reconfiguração precisa ser coordenada com a reforma tributária ampla, sob pena de simplesmente deslocar carga de um segmento para outro sem ganho de simplicidade. Mas, do ponto de vista da economia digital, ela contribui para que a tributação do trabalho se torne mais transparente e previsível, especialmente em cadeias produtivas intensivas em tecnologia, em que o custo relativo do trabalho humano tende a ser um fator decisivo de localização de investimentos.

¹⁶⁶ Para mais informações, consultar: <https://ccif.com.br/quem-somos/>.

¹⁶⁷ APPY, Bernard *et al.* **Tributação no Brasil: o que está errado e como consertar**. 2020. Disponível em: https://www.ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Diretores_CCiF_Reforma_Tributaria_201802-1.pdf. Acesso em: 10 nov. 2025.

¹⁶⁸ AFONSO; PINTO. *op. cit.*

3.3.3 Ajustes na CPP: alíquotas e desoneração acima do teto

Na perspectiva da tributação do trabalho, é possível distinguir, para fins de reforma, dois componentes: (i) a contribuição previdenciária do empregado, que expressa diretamente sua participação no financiamento do próprio benefício, e (ii) a contribuição previdenciária patronal, que, embora juridicamente qualificada como contribuição social, funciona, na prática, como encargo incidente sobre o custo do trabalho para a empresa.¹⁶⁹

A contribuição do segurado constitui o principal elemento de vínculo individual entre o esforço contributivo e o benefício previdenciário. Logo, eventual reconfiguração dessa parcela envolve delicadas escolhas de política social que extrapolam o foco desta dissertação. Assim, à luz dos objetivos de justiça distributiva e de segurança jurídica, considerando a limitação do teto já existente em relação à contribuição do emprego, propõe-se preservar a estrutura da contribuição do empregado, ao menos em um primeiro momento, apenas com ajustes na alíquota.

Por sua vez, a CPP, atualmente recolhida sobre toda a folha, sem qualquer limite de contribuição, mostra-se mais adequada como objeto de ajustes, uma vez que a alíquota de 20% sobre toda a folha configura um custo relevante sem qualquer benefício direto, já que o benefício previdenciário é sempre limitado ao teto do RGPS.

Assim, sugere-se a desoneração das camadas salariais acima do teto do RGPS. Nesse modelo, a contribuição patronal incidiria apenas sobre a parcela da remuneração até o teto previdenciário estabelecido para o benefício.¹⁷⁰ Essa solução apresenta algumas virtudes:

- Foco na base que efetivamente participa do regime: como o RGPS opera com teto de benefício, contribuições patronais sobre remunerações muito acima desse limite pouco acrescentam à legitimidade atuarial do sistema, mas podem induzir estratégias de planejamento agressivo;
- Redução de incentivos à segmentação artificial de contratos: ao limitar a CPP ao teto, reduz-se o diferencial de custo entre contratar um único trabalhador qualificado com alta remuneração e fragmentar funções em múltiplos vínculos precários para reduzir a carga sobre a folha; e

¹⁶⁹ BATISTA, Henrique Rossi; ALVES, André Luís Centofante. Os impactos da oneração tributária em folha de salários no desenvolvimento econômico brasileiro. **Revista de Iniciação Científica e Extensão da Faculdade de Direito de Franca**, v. 6, n. 1, 2021. Disponível em: <https://www.revista.direitofranca.br/index.php/icfd/article/view/1281>. Acesso em: 17 out. 2025.

¹⁷⁰ APPY, Bernard *et al.* **Tributação no Brasil: o que está errado e como consertar**. Disponível em: https://www.ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Diretores_CCiF_Reforma_Tributaria_201802-1.pdf. Acesso em: 10 nov. 2025.

- Maior neutralidade na economia digital: setores intensivos em capital humano de alta qualificação, típicos da economia digital, tendem a pagar salários acima do teto previdenciário. A desoneração da parcela excedente atenua a tendência contrária ao emprego formal em segmentos de tecnologia, programação, design e serviços digitais, sem comprometer o financiamento do benefício máximo do RGPS.

Essa reconfiguração, porém, precisa ser calibrada com cautela, uma vez que implica perda de receita na CPP, a ser compensada por bases alternativas (renda, lucro, consumo ou, como se verá adiante, tributação da automação). Estimativas realizadas pelo CCiF indicam um impacto de, aproximadamente, 40 bilhões a preços de 2016 para a desoneração da renda superior ao teto previdenciário.¹⁷¹

O ponto central é que, em vez de fragilizar, simultaneamente, a contribuição do empregado e do empregador, preserva-se o núcleo contributivo do segurado e racionaliza-se a CPP em função da estrutura do benefício.

Por fim, a proposta supõe vedar, no novo desenho da tributação da folha, a proliferação de benefícios fiscais (anistias, alíquotas setoriais reduzidas, imunidades ou isenções amplas) que corroem a base contributiva sem contrapartida clara.¹⁷² De modo deliberadamente controverso, isso incluiria a reavaliação de tratamentos hoje favorecidos, conferidos a determinadas entidades, inclusive beneficentes, no âmbito específico da nova contribuição previdenciária sobre o trabalho.

Em perspectiva de capacidade contributiva e de equidade horizontal, a regra deveria ser a generalidade da incidência, cabendo a outras políticas públicas, e não à base da folha, a tarefa de subvencionar atividades consideradas meritórias.

Estudos da Associação Brasileira de Advocacia Tributária (ABAT) indicam também a possibilidade de modulação seletiva e graduada das alíquotas, de acordo com o nível de geração e manutenção de empregos pela empresa. Releva notar que a proposta de seletividade das alíquotas e de substituição total da base salário por receita ou faturamento já foi objeto de discussão no bojo da PEC 46/2022.¹⁷³

3.3.4 Bases Alternativas

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 46, de 2022.** Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. 2022. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/155612>. Acesso em: 19 nov. 2025.

A discussão sobre alternativas à folha de salários não é nova na experiência brasileira, e diversos estudos já avaliaram os efeitos da substituição parcial da contribuição patronal por tributos sobre o faturamento, o valor adicionado ou a movimentação financeira.¹⁷⁴

A partir da literatura analisada, podem ser sistematizadas as principais alternativas de diversificação da base de custeio da previdência:

- Receita bruta (faturamento)

A experiência da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB), ainda que marcada por idas e vindas legislativas, forneceu evidências importantes sobre as vantagens e limitações da migração de base.

A partir de 2011, diversos setores passaram a contribuir para a previdência por meio de uma contribuição substitutiva sobre a receita bruta (CPRB), com alíquotas entre 1% e 4,5%, em substituição à alíquota de 20% sobre a folha. Tal medida foi justificada como instrumento de estímulo ao emprego formal e à competitividade, mas avaliações posteriores apontaram elevado custo fiscal, resultados ambíguos em termos de geração de postos de trabalho e perda de transparência na vinculação entre base de incidência e financiamento do RGPS.¹⁷⁵

Essas evidências sugerem que ajustes na CPP devem evitar tanto a desoneração indiscriminada quanto a sua substituição ampla por bases desvinculadas do trabalho. A experiência da CPRB mostrou que a substituição da folha pelo faturamento, quando não calibrada, pode gerar perda arrecadatória relevante e seleção setorial assimétrica, concentrada em setores intensivos em mão de obra ou com forte lobby político.

- Consumo

A vinculação de parcela da arrecadação de tributos sobre o consumo (IBS/CBS, à luz da EC nº 132/2023) ao financiamento da seguridade social permite diluir o custo da proteção social em uma base mais ampla, menos sensível às formas de contratação do trabalho.³² Essa solução, todavia, exige cuidado com a regressividade própria dos tributos sobre consumo,

¹⁷⁴ AFONSO, José Roberto; PINTO, Vilma da Conceição. **Reforma tributária**: alternativas para a tributação sobre salários. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/394d7556-eff0-460b-a0ab-78ee2da010e2/content>. Acesso em: 15 nov. 2025.

SCHERER, Clovis; CASTRO, Jorge Abrahão de. Tributação sobre a folha de pagamento. In: FAGNANI, E. (org.). **A reforma tributária necessária**: diagnóstico e premissas. Brasília: ANFIP; FENAFISCO; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. p. 517-539. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/?mdocs-file=8605>. Acesso em: 20 nov. 2025.

¹⁷⁵ ONSO, José Roberto; PINTO, Vilma da Conceição. **Composição da desoneração (completa) da folha de salários**. Texto de Discussão, n. 41. Rio de Janeiro: FGV; IBRE, 2014. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2021-03/desoneracao-folha.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2025.

impondo contrapesos na forma de devoluções, alíquotas diferenciadas ou reforço da tributação progressiva sobre renda e patrimônio.³³

- **Movimentação Financeira**

A tributação sobre movimentações financeiras apresenta grande capacidade arrecadatória, com alíquota baixa, ampla base de cálculo e facilidade de fiscalização, mas é frequentemente criticada por sua cumulatividade e por potenciais efeitos sobre a desintermediação financeira e a eficiência alocativa. Ainda assim, parte da literatura brasileira considera que uma contribuição de baixa alíquota sobre transações financeiras poderia compor, de forma complementar, o financiamento da seguridade, desde que associada à redução de encargos sobre a folha e calibrada para minimizar distorções.¹⁷⁶

Nesse sentido, cabe mencionar a proposta apresentada pela senadora Soraya Thronicke no bojo da PEC 35/2023¹⁷⁷, que, dentre outras medidas, propõe a desoneração integral da folha por meio do Imposto Eletrônico Federal (IFe). Em síntese, a proposta consiste em extinguir todos os tributos, com exceção do Imposto de Renda, e na criação do IFe, cuja arrecadação se daria por meio de alíquota incidente sobre todas as transações de pagamento.

No entanto, parece pouco provável que a proposta avance, dado o avanço da Reforma Tributária já em curso com a EC 123/2023.

- **Modelo híbrido**

Há propostas para a criação de um modelo híbrido de tributação do trabalho e da renda, combinando tributos sobre o faturamento e sobre a folha. Nesse sentido, pesquisadores sugerem a elevação da tributação sobre o faturamento, por meio de alíquota adicional do PIS/Pasep, incidente sobretudo em empresas prestadoras de serviços profissionais típicos da pejetização.¹⁷⁸

Esse valor adicional poderia ser abatido da contribuição patronal incidente sobre a folha de salários, de modo que empresas que mantêm empregados formais (CLT) possam compensar a sobretaxa e, na prática, reduzir o peso da tributação sobre a folha. Ao mesmo tempo, empresas que substituem empregos por PJ (pejetização) não têm folha suficiente para

¹⁷⁶ FAGNANI, Eduardo (org.). **A reforma tributária necessária**: diagnóstico e premissas. Brasília: ANFIP; FENAFISCO; Plataforma Política Social, 2018. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/?mdocs-file=8605>. Acesso em 19 nov. 2025.

¹⁷⁷ SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 35, de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/159093>. Acesso em: 19 nov. 2025.

¹⁷⁸ AFONSO, José Roberto; PINTO, Vilma da Conceição. Reforma tributária: alternativas para a tributação sobre salários. In: DE NEGRI, João Alberto; ARAÚJO, Bruno César; BACELETTE, Ricardo (org.). **Desafios da nação**: artigos de apoio. Brasília, DF: Ipea, 2018. v. 2, p. 75-98. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8293>. Acesso em: 05 nov. 2025.

compensar a alíquota adicional, ficando, assim, mais oneradas.

Tal lógica pode operar tanto pelo lado do custo (tributação adicional sobre serviços contratados, com direito de abatimento nos encargos patronais) quanto pelo lado da receita (sobretaxa no faturamento dos prestadores de serviços, com abatimento vinculado à folha), mostrando-se, portanto, mais equilibrada e viável do que as demais bases alternativas.

A ideia central é desonerar quem emprega formalmente e onerar quem se vale da pejetização, sem aumentar a carga global nem violar a proibição constitucional de tratar de forma distinta contribuintes que exerçam a mesma atividade.

3.3.5 Tributação da automação e dos “robôs” como base complementar de custeio

Os avanços da automação, da inteligência artificial e da robotização representam um desafio adicional ao modelo de financiamento centrado na tributação do trabalho. Estudos recentes apontam que grande parte das atividades hoje desempenhadas por trabalhadores pode ser tecnicamente automatizada, ainda que em graus distintos, o que tende a impactar tanto a distribuição de renda quanto a própria arrecadação de tributos sobre o trabalho.¹⁷⁹

Na literatura internacional, ganhou destaque o debate sobre a “taxação de robôs”. Abbott e Bogenschneider argumentam que, em sistemas que extraem parcela substancial da receita tributária do trabalho, a substituição de trabalhadores por máquinas gera dupla perda: reduz-se a arrecadação de contribuições e impostos sobre a folha, ao mesmo tempo em que se mantêm (ou se ampliam) benefícios que dependem de financiamento público. Para os autores, os robôs “não são bons pagadores de tributos”, de modo que a automação, se não for acompanhada de ajustes no sistema tributário, tende a erodir a base financeira do Estado Social.¹⁸⁰

A ideia de um tributo específico sobre robôs é controversa, mas importa resolver o problema subjacente, qual seja, a necessidade de tributar, de alguma forma, os ganhos de produtividade decorrentes da automação. Isso é fundamental para a sustentabilidade da previdência no contexto da economia digital.

O debate atual se move em duas direções principais. A primeira defende a ideia do desestímulo fiscal à automação puramente tributária: algumas propostas sugerem desautorizar

¹⁷⁹ ISSA - International Social Security Association. **Social security for the digital age**: Addressing the new challenges and opportunities for social security systems. Geneva, 2019. Disponível em: <https://www.issa.int/sites/default/files/documents/publications/2-Digital%20economy-266825.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2025.

¹⁸⁰ ABBOTT, Ryan; BOGENSCHNEIDER, Bret. Should Robots Pay Taxes? Tax Policy in the Age of Automation. **Harvard Law & Policy Review**, v. 12, n. 1, 2018, p. 145–175. Disponível em: <https://openresearch.surrey.ac.uk>. Acesso em: 12 out. 2025.

ou limitar deduções aceleradas e incentivos fiscais para investimentos em automação quando tais investimentos não se justificarem por ganhos de eficiência reais, mas apenas por arbitragem tributária diante de uma tributação mais pesada sobre o trabalho humano.¹⁸¹

A segunda traz a ideia de contribuições ou sobretaxas ligadas à substituição de trabalho por capital, incidentes, por exemplo, sobre a economia de custos de trabalho gerada pela substituição de trabalhadores por máquinas ou algoritmos, ou sobre a margem adicional capturada por empresas altamente automatizadas em comparação com concorrentes intensivos em trabalho.¹⁸²

No contexto brasileiro, um caminho prudente parece ser tratar a tributação da automação como base complementar de custeio do RGPS, e não como substituto imediato da tributação da folha. A ideia central é que, se o trabalho humano é tributado para financiar a previdência, a atividade econômica que o substitui (a automação) também deve contribuir para o sistema.

Isso pode assumir, por exemplo, a forma de uma contribuição adicional incidente sobre a renda ou lucro de empresas que apresentem índices elevados de automação e baixa relação folha/faturamento, destinando-se a receita ao RGPS; ou por meio de mecanismos de “*experience rating*”¹⁸³ previdenciário, em que empresas que reduzam substancialmente o emprego formal em decorrência de automação contribuam adicionalmente para o sistema, em lógica análoga à dos seguros de desemprego financiados por contribuições patronais.

Essa arquitetura dialoga com o princípio da neutralidade, na medida em que busca evitar que o sistema tributário crie incentivos artificiais à substituição de trabalhadores por máquinas unicamente por razões fiscais.

Ao mesmo tempo, reconhece que parte relevante dos ganhos de produtividade da automação decorre de investimentos privados em tecnologia e deve, portanto, ser capturada por bases tributárias sobre renda e lucro, de modo a compor o financiamento de políticas de proteção social em um contexto de menor participação do trabalho humano na produção.

Embora a tributação da automação seja complexa e gere debates sobre a inovação,

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² GUERREIRO, João, REBELO, Sergio; TELES, Pedro. **Should Robots be Taxed?** NBER Working Paper. 23806, 2017. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w23806>. Acesso em: 09 nov. 2025.

¹⁸³ *Experience rating* é um método de tarifação contributiva ou de precificação de prêmios pelo qual o valor devido por determinado segurado ou contribuinte é ajustado com base na sua experiência passada de risco - em especial, na frequência e gravidade dos sinistros ou eventos geradores de benefício - e não apenas em médias gerais do grupo.

EXPERIENCE rating – an overview. ScienceDirect Topics – Social Sciences. Elsevier, [s.d.]. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/topics/social-sciences/experience-rating>. Acesso em: 30 nov. 2025.

constitui uma resposta direta à ameaça estrutural da robotização e alinha-se à visão de que a base tributável deve ser adaptável à forma como a riqueza é gerada. Essa adaptação representa, teoricamente, um exercício de abertura cognitiva do sistema jurídico. O Direito, embora operacionalmente fechado em suas normas, precisa manter-se cognitivamente aberto para aprender com as mudanças de seu ambiente (neste caso, a substituição do trabalho humano pelo capital tecnológico).

A tributação da automação surge, assim, como a resposta do sistema a essa nova “irritação” externa, permitindo que o ordenamento jurídico internalize a nova realidade produtiva e mantenha sua função de garantir o custeio da previdência, evitando que a obsolescência normativa resulte na perda de sua eficácia social.

3.4 Análise das propostas à luz dos princípios orientadores do novo modelo

Com base no mapeamento de possíveis novos caminhos para a tributação do trabalho desenvolvido na seção anterior, passa-se, agora, à avaliação dessas propostas à luz dos princípios que se pretende adotar como norteadores do novo modelo: capacidade contributiva, segurança jurídica, simplicidade, equidade, transparência, sustentabilidade fiscal e eficiência econômica/neutralidade. O objetivo desta seção é, portanto, menos descritivo e mais analítico: verificar em que medida o pacote de reformas delineado se harmoniza com esses parâmetros e quais são as suas principais desvantagens.

Do ponto de vista da capacidade contributiva, a vinculação exclusiva da receita da folha ao RGPS reforça a conexão entre contribuição e benefício, conferindo maior aderência material à lógica contributiva da previdência social. Quem auferir renda do trabalho, empregado e empregador, passa a financiar diretamente o regime do qual decorrem seus benefícios, evitando a dispersão da folha em múltiplas destinações não previdenciárias.¹⁸⁴

A literatura que examina a carga sobre a folha no Brasil evidencia justamente o descompasso entre a centralidade dessa base no financiamento da seguridade e a multiplicidade de finalidades que hoje recaem sobre ela, o que fragiliza a percepção de justiça e racionalidade do sistema. E a retirada de contribuições parafiscais (Sistema S, Inca e terceiros) da folha geral também coaduna com a capacidade contributiva, aproximando o

¹⁸⁴ SCHERER, Clovis; CASTRO, Jorge Abrahão de. Tributação sobre a folha de pagamento. In: FAGNANI, E. (org.). **A reforma tributária necessária**: diagnóstico e premissas. Brasília: ANFIP; FENAFISCO; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. p. 517-539. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/?mdocs-file=8605>. Acesso em: 20 nov. 2025.

encargo do benefício setorial usufruído.¹⁸⁵

Por sua vez, a desoneração da CPP sobre a parcela salarial acima do teto do RGPS corrige a inconsistência de exigir contribuições patronais sobre remunerações muito superiores ao benefício máximo, sem contrapartida previdenciária proporcional. Afinal, isso incentiva a pejetização e a fragmentação artificial de contratos, sem ganhos reais de eficiência.¹⁸⁶

A medida reduz o diferencial de custo entre contratar formalmente trabalhadores altamente qualificados e recorrer a arranjos precários ou à pejetização, favorecendo a formalização justamente em segmentos típicos da economia digital (tecnologia da informação, programação, design, consultoria), hoje fortemente expostos a estratégias de planejamento agressivo.¹⁸⁷ Isso contribui, no médio prazo, para ampliar a base de segurados de alta renda no RGPS, o que pode ter efeitos positivos sobre a sustentabilidade atuarial.

Em termos de segurança jurídica, a preservação da estrutura da contribuição do empregado atua como âncora de estabilidade no processo proposto. O trabalhador mantém a lógica conhecida de contribuição ao RGPS, o que reduz a incerteza quanto aos seus direitos previdenciários.

A definição de que toda tributação sobre a folha financia exclusivamente o RGPS simplifica a arquitetura normativa e torna mais previsível a interpretação das regras, em contraste com o cenário atual, em que a folha financia simultaneamente a previdência, políticas de formação profissional, o desenvolvimento rural e entidades de terceiros.

Há, contudo, dois pontos sensíveis. Em primeiro lugar, a reconfiguração das contribuições para fiscais exigirá critérios objetivos de enquadramento setorial, sob pena de litígios quanto a quem é efetivamente beneficiado pelos serviços correspondentes. Em segundo lugar, a revisão de imunidades ou isenções hoje aplicáveis a determinadas entidades, inclusive as beneficentes, na nova contribuição sobre a folha pode suscitar forte controvérsia judicial. Por isso, recomendam-se regras transitórias claras e respeito à confiança legítima construída em torno do regime vigente.¹⁸⁸

¹⁸⁵ PINHEIRO, Armando Castelar; PORTO, Antônio José Maristrello; SAMPAIO, Patrícia Regina P. Falha de governo e tributação da folha de pagamento. In: *Temas em Direito e Economia do Trabalho*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2020. cap. 1. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29296>.

¹⁸⁶ SCHERER, Clovis; CASTRO, Jorge Abrahão de. Tributação sobre a folha de pagamento. In: FAGNANI, E. (org.). **A reforma tributária necessária**: diagnóstico e premissas. Brasília: ANFIP; FENAFISCO; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. p. 517-539. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/?mdocs-file=8605>. Acesso em: 20 nov. 2025.

¹⁸⁷ OECD. Labour taxes rise across OECD countries amid persistent inflation. Press release, 25 Apr. 2024, a partir do relatório *Taxing Wages 2024*.

¹⁸⁸ PINHEIRO, Armando Castelar; PORTO, Antônio José Maristrello; SAMPAIO, Patrícia Regina P. Falha de governo e tributação da folha de pagamento. In: *Temas em Direito e Economia do Trabalho*. Rio de Janeiro:

Sob a ótica da simplicidade e dos custos de conformidade, a concentração da folha no RGPS e a retirada de encargos parafiscais da base geral tendem a reduzir o número de rubricas, códigos de receita e obrigações acessórias associadas à folha, especialmente relevantes para pequenas e médias empresas. Isso, pois a tributação sobre a folha no Brasil é marcada por elevada complexidade operacional, múltiplos destinatários e sobreposição de obrigações, o que alimenta a informalidade e o contencioso.

No plano da equidade e da inclusão previdenciária, as propostas têm efeitos ambivalentes. De um lado, a exclusividade da folha para o RGPS e a vedação de benefícios fiscais na nova contribuição sobre o trabalho reforçam a equidade horizontal: contribuintes em condições econômicas equivalentes tendem a ser tratados de forma semelhante, sem regimes especiais setoriais que corroem a base.¹⁸⁹

De outro lado, a eliminação de imunidades/isenções na nova contribuição sobre a folha, para entidades beneficentes, por exemplo, embora coerente com a equidade horizontal em sentido estrito, pode ser vista como regressiva se não for acompanhada de mecanismos compensatórios via orçamento ou por outras bases tributárias, sob risco de penalizar usuários de serviços sociais prestados por essas entidades.¹⁹⁰

No que tange à transparência, ao tornar a folha uma base exclusiva de financiamento do RGPS, o sistema passa a oferecer uma relação direta e compreensível entre contribuição e benefício: o que se desconta do salário é o que financia aposentadorias e demais prestações previdenciárias, e não um conjunto difuso de políticas públicas. Isso facilita o controle social e o debate público sobre o equilíbrio financeiro do regime, ao tornar mais visível quanto se arrecada e quanto se gasta com previdência.

A proibição de benefícios fiscais na nova contribuição sobre a folha, ainda que politicamente sensível, reforça essa clareza: não há regimes ocultos na base do trabalho; eventuais subsídios devem ser discutidos abertamente em outras bases ou em transferências orçamentárias, com seus respectivos custos de oportunidade.¹⁹¹

Por fim, sob o prisma da eficiência econômica e da neutralidade, ao reduzir a carga

FGV Direito Rio, 2020. cap. 1. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29296>.

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil; FENAFISCO – Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital. **A Reforma Tributária Necessária**: diagnóstico e premissas. Org. Eduardo Fagnani. Brasília/São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/?mdocs-file=8605>. Acesso em: 30 nov. 2025.

¹⁸⁹ ANFIP; FENAFISCO, *op.cit.*

¹⁹⁰ PINHEIRO; PORTO, *op.cit.*

¹⁹¹ APPY, Bernard. Por que o sistema tributário brasileiro precisa ser reformado. **Interesse Nacional**, v. 8, n. 31, p. 65-81, 2015. Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Appy_Tributacao_1610.pdf. Acesso em: 30 nov. 2025.

marginal sobre altas remunerações formais (CPP acima do teto), diminui-se o prêmio fiscal da pejetização e da informalidade em segmentos intensivos em capital humano, atenuando escolhas contratuais motivadas apenas por arbitragem tributária.

Da mesma forma, caso a escolha seja pela retirada de tributos parafiscais da folha geral, concentrando-os em setores efetivamente beneficiados, corrigem-se distorções na alocação de mão de obra entre setores, sobretudo em uma economia em que tecnologias digitais permitem realocação rápida de atividades e de investimentos.¹⁹²

Em paralelo, o debate internacional sobre a tributação da automação e dos “robôs” examina justamente como capturar, de maneira neutra, os ganhos de produtividade decorrentes da substituição do trabalho humano por capital tecnológico, seja por meio de tributos específicos sobre robôs, seja por ajustes no tratamento fiscal de investimentos em automação.

Modelos teóricos mostram que um imposto incidente sobre o uso de robôs pode, em determinadas circunstâncias, melhorar a composição distributiva entre trabalhadores rotineiros e não rotineiros, mas alerta-se para o risco de desincentivar investimentos inovadores se a tributação recair sobre a tecnologia em si, e não sobre a renda adicional gerada.¹⁹³

Em síntese, o conjunto de propostas analisado se mostra, em grande medida, compatível com os princípios eleitos como norteadores do novo sistema de tributação do trabalho. As medidas reforçam a capacidade contributiva, aumentam a transparência, tendem a melhorar a neutralidade entre as formas de contratação e oferecem uma trajetória potencialmente mais sustentável para o financiamento do RGPS em um contexto de economia digital e de Quarta Revolução Industrial.

Seus principais desafios residem no desenho técnico da tributação complementar da automação, na coordenação com a reforma da tributação da renda, do faturamento e do lucro, e na gestão política e fiscal do custo de transição.

3.5 Implicações sistêmicas: renda, faturamento e lucro na nova tributação do trabalho

As propostas acima não se limitam à reconfiguração da folha. Ao colocar a receita

¹⁹² SCHERER, Clovis; CASTRO, Jorge Abrahão de. Tributação sobre a folha de pagamento. In: FAGNANI, E. (org.). **A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas**. Brasília: ANFIP; FENAFISCO; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. p. 517-539. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/?mdocs-file=8605>. Acesso em: 20 nov. 2025.

¹⁹³ BOTTONE, Germana. **A tax on robots? Some food for thought**. Working Paper n. 3/2018, Ministry of Economy and Finance, Department of Finance (Itália), 2018. Disponível em: https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/dfwp3_2018.pdf. Acesso em: 10 nov. 2025.

oriunda da tributação do trabalho como exclusiva do RGPS, ao redesenhar as contribuições para-fiscais e ao desonerar a CPP sobre a parcela da remuneração que excede o teto, cria-se, inevitavelmente, um espaço de financiamento a ser preenchido por outras bases.

Do ponto de vista sistêmico, isso implica, inevitavelmente, em uma reforma articulada da tributação da renda, do faturamento e do lucro, com três objetivos principais:¹⁹⁴

- Compensar, em bases mais amplas e menos distorcivas, a redução relativa da carga sobre o trabalho formal, aproximando o Brasil de padrões observados em países da OCDE, em que a tributação sobre a renda das pessoas físicas e jurídicas, e sobre o consumo, assume papel mais proeminente no financiamento do Estado Social.¹⁹⁵
- Internalizar os ganhos de produtividade da automação e da economia digital, de modo que as empresas que se beneficiam de margens extraordinárias em mercados de plataformas, dados e serviços digitais contribuam de forma mais relevante para o financiamento da seguridade, inclusive por meio de mecanismos específicos de tributação da economia digital e das receitas digitais.¹⁹⁶
- Reduzir a regressividade global do sistema, deslocando parte do ônus, hoje concentrado sobre a folha de trabalhadores formais, para bases mais alinhadas à capacidade contributiva.

Por fim, é necessário reconhecer que a transição de um modelo fortemente ancorado na folha para um arranjo híbrido de financiamento da previdência terá custos relevantes e, no curto prazo, a combinação das medidas alternativas citadas neste capítulo tende a gerar um hiato de arrecadação.¹⁹⁷

Em síntese, qualquer movimento de descompressão da folha, ainda que calibrado e gradual, precisa ser acompanhado de uma estratégia consistente de ampliação e racionalização da tributação sobre renda e lucro, sob pena de agravar o desequilíbrio financeiro da previdência e de deslocar regressivamente a carga para bases como o consumo de bens

¹⁹⁴ AFONSO, José Roberto; PINTO, Vilma da Conceição. Reforma tributária: alternativas para a tributação sobre salários. In: DE NEGRI, João Alberto; ARAÚJO, Bruno César; BACELETTE, Ricardo (org.). **Desafios da nação**: artigos de apoio. Brasília, DF: Ipea, 2018. v. 2, p. 75-98. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8293>. Acesso em: 05 nov. 2025.

¹⁹⁵ OECD - Office of Community Economic Development. **Taxing Wages 2025**: Decomposition of Personal Income Taxes and the Role of Tax Reliefs. Paris: OECD Publishing, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/b3a95829-en>. Acesso em: 09 nov. 2025.

¹⁹⁶ BRITES, Ana Catarina Rasteiro. **A economia digital e os desafios da tributação**: análise das propostas da OCDE e da União Europeia. 2017. Dissertação, Mestrado em Contabilidade e Fiscalidade Empresarial – Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra, Coimbra, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.26/18852>. Acesso em: 05 nov. 2025.

¹⁹⁷ APPY, Bernard *et al.* **Tributação no Brasil**: o que está errado e como consertar. 2020. Disponível em: https://www.ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Diretores_CCiF_Reforma_Tributaria_201802-1.pdf. Acesso em: 10 nov. 2025.

essenciais.

Do ponto de vista da política fiscal, esse hiato não deve ser minimizado. Haverá, muito provavelmente, necessidade de instituir mecanismos temporários de compensação, como contribuições transitórias sobre faturamento ou sobre lucros extraordinários, até que as novas bases se consolidem.

Ainda assim, a permanência do modelo atual no cenário da economia digital, ainda em constante mutação, tende a produzir um custo intertemporal maior. A combinação de automação, plataformização e formas atípicas de trabalho corrói progressivamente a base folha, especialmente entre trabalhadores de alta qualificação e em setores intensivos em tecnologia, exatamente aqueles cuja formalização o sistema deveria incentivar.¹⁹⁸

Nesse sentido, a própria EC 132/2023, que prevê a reforma da tributação da folha, já indica a possibilidade de criação de arrecadação adicional da União por meio da reforma da tributação da renda para funcionar como fonte de compensação da redução da tributação incidente sobre a folha de pagamentos, nos termos do parágrafo único do artigo 18 da referida emenda, deixando aberta a possibilidade de trabalho conjunto para a reforma da tributação do trabalho e da renda.

O sopesamento central não deve ser feito em termos de uma “reforma cara” e “*status quo* barato”, mas entre um custo de transição elevado, porém finito, e um custo crescente e difuso de manter um modelo de financiamento desconectado das novas realidades do trabalho e da produção.

Trata-se de deslocar o debate da preservação acrítica de um modelo historicamente construído, de economia salarial industrial, para a construção de um sistema capaz de financiar a previdência social em um contexto de trabalho fragmentado, automatizado e plataformizado, sem sacrificar a segurança jurídica, a simplicidade e o desenvolvimento econômico.

¹⁹⁸ SCHERER, Clovis; CASTRO, Jorge Abrahão de. Tributação sobre a folha de pagamento. In: FAGNANI, E. (org.). **A reforma tributária necessária**: diagnóstico e premissas. Brasília: ANFIP; FENAFISCO; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. p. 517-539. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/?mdocs-file=8605>. Acesso em: 20 nov. 2025.
ISSA - International Social Security Association. **Social security for the digital age**: digital economy and the future of social security. Geneva, 2019. Disponível em: <https://www.issa.int/sites/default/files/documents/publications/2-Digital%20economy-266825.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2025.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa partiu do reconhecimento de que a economia digital, caracterizada pela difusão de tecnologias de automação, inteligência artificial, plataformização e novas formas de organização produtiva, vem tensionando de maneira crescente o modelo tradicional de financiamento da previdência social.

Nesse contexto, formulou-se o seguinte problema de pesquisa: é possível manter a folha de salários como eixo central de arrecadação para o financiamento da previdência social, diante da erosão de sua base de incidência na economia digital, ou será necessário desenvolver modelos alternativos ou complementares, alinhados à chamada Tributação 4.0?

A hipótese de trabalho adotada sustentou que a tributação da folha de salários apresenta limitações crescentes no cenário da economia digital, de modo que a preservação da sustentabilidade do sistema requer, mais do que ajustes marginais, uma reavaliação de seu papel relativo no custeio da previdência e a consideração de bases de incidência complementares.

Isso considerado, a hipótese assumia que a simples extensão do regime atual, fundado na lógica do emprego celetista tradicional, a todas as novas formas de trabalho não seria suficiente para enfrentar o problema, tendendo apenas a perpetuar um modelo já marcado por falhas de cobertura, regressividade e distorções de incentivos.

A partir da revisão bibliográfica realizada, o desenvolvimento da pesquisa confirmou a hipótese posta, evidenciando que a economia digital aprofunda a dissociação entre a realidade produtiva e o desenho da tributação sobre a folha.

A expansão do trabalho em plataformas e de outras modalidades atípicas, somada à automação de tarefas e à substituição parcial de trabalho humano por capital tecnológico, restringe o universo de trabalhadores alcançados pelo modelo clássico de emprego formal sobre o qual se apoia a contribuição previdenciária tradicional. Consequentemente, ocorre a erosão da base de incidência e um descompasso crescente entre a dinâmica do mercado de trabalho e a arquitetura do financiamento previdenciário.

Paralelamente, verificou-se que a concentração do custeio na folha de salários produz efeitos indesejáveis em termos distributivos e de incentivos. A elevada carga sobre o emprego formal, associada a múltiplas contribuições para fiscais que gravam a mesma base, reforça a regressividade do sistema e desestimula a formalização, incentivando estratégias arbitrárias entre diferentes formas jurídicas de organização do trabalho e da renda.

Esse quadro confirma que a manutenção da folha como base quase exclusiva de

financiamento, tal como estruturada hoje, não é compatível com a realidade de um mercado de trabalho fragmentado, digitalizado e heterogêneo, nem com a necessidade de ampliar a cobertura previdenciária em um contexto de envelhecimento populacional.

Os objetivos do estudo foram atingidos conforme o desenho metodológico adotado. O objetivo geral consistia em analisar os desafios e perspectivas da tributação da folha de salários no Brasil diante da economia digital e avaliar alternativas para sua adaptação ou complementação, à luz, inclusive, das inovações introduzidas pela Emenda Constitucional n.º 132/2023, em especial o art. 18, III.

Para tanto, os objetivos específicos contemplaram: (i) compreender o contexto da economia digital e das novas formas de trabalho; (ii) reconstruir a estrutura jurídico-constitucional do financiamento da previdência social e da tributação incidente sobre a folha; (iii) identificar os fatores de erosão da base contributiva e seus impactos fiscais e distributivos; e (iv) formular caminhos normativos para a reconfiguração da tributação do trabalho.

Demonstrou-se que a economia digital não apenas introduz novas tecnologias, mas também reorganiza a própria lógica das relações de trabalho, ampliando vínculos não padronizados, criando múltiplas fontes de renda, o trabalho remoto e atividades mediadas por plataformas. Isso fragiliza a centralidade do emprego celetista típico como referência exclusiva para as políticas de proteção social.

A partir da análise do modelo de financiamento do FGTS e da tributação da folha, observou-se que a erosão da base contributiva ocorre por meio de fatores pré-existentes, como a crise demográfica e a informalidade, combinados e agravados pelos impactos da economia digital, que deu origem a novas formas de trabalho pulverizadas, desterritorializadas e, muitas vezes, virtuais.

Tal análise mostrou que esses elementos não apenas comprimem a base tributável, mas também aprofundam a exclusão previdenciária de amplos contingentes que, embora economicamente ativos, permanecem à margem da proteção social contributiva.

Com base no entendimento da realidade digitalizada e dos problemas atuais concernentes à tributação da folha de salários, o estudo permitiu formular alternativas ao modelo vigente, delineando princípios orientadores e propondo um conjunto articulado de diretrizes para reorganizar a tributação do trabalho.

Dentre elas, destacam-se: a reorientação da folha de salários para o financiamento exclusivo das aposentadorias no âmbito do RGPS, com reforço do vínculo contributivo-benefício; a revisão das contribuições para-fiscais incidentes sobre a folha, de modo a

compatibilizar base de incidência, finalidade e capacidade contributiva; ajustes na contribuição previdenciária patronal para atenuar distorções e incentivar a formalização; e a investigação de bases complementares de custeio, a partir do qual indicou-se um modelo híbrido, em linha com a nova sistemática tributária desenhada pela reforma constitucional.

É imprescindível ressaltar que as alternativas discutidas não esgotam o debate sobre os caminhos possíveis para a reforma da tributação da folha de salários e o consequente financiamento da previdência. O tema envolve uma pluralidade de propostas, que incluem a reforma da tributação da renda e, também, o redesenho da estrutura previdenciária. Embora essas dimensões sejam relevantes e relacionadas ao problema geral, elas extrapolam o escopo deste trabalho, que se concentrou nas possibilidades de reforma da tributação da folha e o custeio do RGPS.

Do mesmo modo, existem propostas que respondem ao fenômeno das novas formas de trabalho por meio do simples enquadramento dessas modalidades nos moldes tradicionais do emprego celetista, com a extensão das atuais regras de tributação e contribuição para a previdência. A perspectiva adotada nesta dissertação não ignora a importância de coibir fraudes e de evitar o uso artificial de figuras contratuais para esvaziar direitos trabalhistas e previdenciários.

Contudo, parte-se da premissa de que apenas “celetizar” e tributar segundo o modelo vigente não resolve o problema estrutural: tal estratégia tende a preservar as fragilidades de um sistema que já se revela regressivo, concentrado em uma parte reduzida da força de trabalho e desalinhado das transformações tecnológicas e organizacionais em curso. A contribuição proposta orienta-se, assim, menos pela ampliação acrítica das categorias tradicionais e pela responsabilização tributária das plataformas em geral, e mais pela necessidade de repensar o modelo da incidência e o papel relativo da folha no conjunto do financiamento.

Nesse sentido, a pesquisa oferece contribuições teóricas ao sistematizar a relação entre economia digital, novas formas de trabalho e sustentabilidade do financiamento da previdência em um cenário de mudanças intensas e disruptivas em toda a sociedade, lendo tais fenômenos à luz da agenda da Tributação 4.0. Ao articular essas dimensões, o estudo evidencia os efeitos alocativos e distributivos das distintas formas de tributar o trabalho, iluminando como o atual desenho da tributação sobre a folha pode gerar incentivos perversos à informalidade, à pejotização e à arbitragem entre regimes.

No plano prático e normativo, a dissertação contribui ao formular um parecer com um conjunto coerente de diretrizes para a reestruturação da tributação do trabalho e ao

materializar essas diretrizes em uma proposta de ideia legislativa alinhada ao art. 18, III, da Emenda Constitucional n.º 132/2023.

Trata-se de produto técnico que, embora não pretenda apresentar uma solução definitiva, oferece base concreta para o debate legislativo e para o aperfeiçoamento das políticas públicas de financiamento da previdência, ao propor uma reorganização gradual e racional da incidência, em vez de medidas fragmentadas ou meramente reativas.

Todavia, os limites da pesquisa não são ignorados. Do ponto de vista metodológico, adotou-se abordagem qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e normativa, sem a pretensão de realizar modelagens econométricas ou simulações detalhadas de impacto sobre arrecadação, emprego ou distribuição de renda.

No plano empírico, trabalhou-se com dados e estudos disponíveis, sem coleta primária de informação, o que restringe a extensão das conclusões quanto à dimensão quantitativa dos efeitos analisados. Também houve um recorte deliberado, no sentido de privilegiar o ordenamento brasileiro e o debate em torno da recente reforma tributária, sem aprofundar as comparações internacionais em toda a sua complexidade institucional.

Ademais, o estudo não explorou exaustivamente a dimensão político-institucional da viabilidade das propostas, tema que envolve análises específicas de governança, correlação de forças e trajetória histórica de reformas.

Essas limitações não invalidam os resultados, mas delineiam uma agenda de pesquisas futuras e aprofundadas em temas individuais que, juntos, compõem o universo da intersecção entre tributação, trabalho e previdência. Ao articular conceitos desses ramos do direito com a economia digital e políticas públicas de proteção social, o trabalho reforça a centralidade do debate sobre a tributação da folha e do consequente financiamento da previdência para a manutenção do pacto social consagrado pela Constituição de 1988 e para sua atualização diante da Quarta Revolução Industrial.

Em síntese, os resultados convergem para a conclusão de que nem a preservação inercial do modelo atual de tributação da folha, nem a sua simples universalização a todas as formas de trabalho são respostas adequadas aos desafios colocados pela economia digital.

Em termos ilustrativos, o financiamento da previdência, na atual estrutura de tributação da folha de salários, pode ser comparado ao esforço de encher uma piscina de benefícios com um balde cheio de furos na base. A informalidade persistente, as desonerações, os tratamentos diferenciados e a própria fragmentação das formas de trabalho reduzem a efetividade de cada contribuição vertida ao sistema. Simultaneamente, o envelhecimento populacional funciona como um ralo que esvazia continuamente o volume

acumulado.

A solução de simplesmente aumentar o tamanho do balde, por meio da elevação de alíquotas sobre a folha ou pela “celetização” de todas as novas formas de trabalho, tende a ser impopular e economicamente ineficiente, enquanto o recurso (a “água” na presente analogia) proveniente de impostos gerais, sem rediscussão da base, pode acentuar a regressividade ao transferir o ônus para grupos que menos se beneficiam da proteção previdenciária.

O desafio, como se buscou demonstrar, consiste em revitalizar o balde (enfrentando informalidade, renúncias e distorções), diversificando de modo racional as fontes de financiamento e, ainda que este não seja o foco central da pesquisa, reconhecer que a redução do fluxo do ralo demográfico e atuarial por meio de reformas nos critérios de concessão de benefícios constitui dimensão complementar e incontornável desse debate.

Nesse quadro, afasta-se a ideia de que a mera submissão de todas as novas formas de trabalho ao modelo tradicional celetista e à incidência atual sobre a folha seja solução suficiente: tal estratégia apenas preservaria um arranjo já reconhecidamente falho, sem enfrentar a necessidade de reconfigurar, em bases mais neutras, equitativas e compatíveis com a economia digital, o desenho do financiamento previdenciário.

O caminho sugerido por esta dissertação é o de uma reorganização gradual, coerente e normativamente orientada da tributação do trabalho, que preserve as virtudes da folha de salários, em especial o vínculo contributivo-benefício e a capacidade de arrecadação, ao mesmo tempo em que corrige suas fragilidades, diversifica as bases de custeio e reduz as distorções de incentivos.

A construção de um sistema de custeio que seja, simultaneamente, sustentável, neutro, simples e equitativo não representa apenas um desafio técnico, mas também uma exigência de justiça social em um país marcado por profundas desigualdades e por um contingente expressivo de pessoas que dependem diretamente da proteção garantida pela previdência social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOTT, Ryan; BOGENSCHNEIDER, Bret. Should Robots Pay Taxes? Tax Policy in the Age of Automation. **Harvard Law & Policy Review**, v. 12, n. 1, p. 145-175, 2018. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2932483>. Acesso em: 28 out. 2025.

ABDALA, Vitor. **Mais de 32 milhões são autônomos informais ou trabalham sem carteira**. Publicado em Rio de Janeiro. 01/05/2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-04/mais-de-32-milhoes-sao-autonomos-informais-ou-trabalham-sem-carteira>. Acesso em: 15 nov. 2025.

AFONSO, José Roberto; PINTO, Vilma da Conceição. **Composição da desoneração (completa) da folha de salários**. Texto de Discussão, n. 41. Rio de Janeiro: FGV; IBRE, 2014. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2021-03/desoneracao-folha.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2025.

AFONSO, José Roberto. **Desenvolvimento, trabalho e seguro social**: volta a Keynes para enfrentar novos desafios. Revista do BNDES, v. 26, p. 203-245, 2019. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/16842/3/PRArt_Desenvolvimento%20trabalho%20e%20seguro%20social%20volta%20a%20Keynes_compl.pdf. Acesso em: 07 jul. 2025.

AFONSO, José Roberto. **Nova (in)seguridade social**. Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, v. 75, p. 18-25, 2021. Disponível em: <https://www.joserobertoafonso.com.br/nova-inseguridade-social-afonso-2/>. Acesso em: 06 jul. 2025.

AFONSO, José Roberto; CASTRO, Kleber. Automação e atenção fiscal. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 74, p. 22-25, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rce/article/view/81543/77811>. Acesso em: 07 jul. 2025.

AFONSO, José Roberto; PINTO, Vilma da Conceição. Reforma tributária: alternativas para a tributação sobre salários. In: DE NEGRI, João Alberto; ARAÚJO, Bruno César; BACELETTE, Ricardo (org.). **Desafios da nação**: artigos de apoio. Brasília, DF: Ipea, 2018. v. 2, p. 75-98. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8293>. Acesso em: 05 nov. 2025.

AFONSO, José Roberto; SERRA, José. **Tributação, seguridade e coesão social no Brasil**. Série Políticas Sociais. Santiago, Chile, 2007. Nações Unidas. 2007. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/b8d7d3c7-6cc8-4d1e-a3b6-bfa506b3cbc1/content>. Acesso em: 1 nov. 2025.

AGÊNCIA IBGE. **PNAD Contínua Trimestral**: desocupação cai em 18 das 27 UFs no segundo trimestre de 2025. 08/2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/44244-pnad-continua-trimestral-desocupacao-cai-em-18-das-27-ufs-no-segundo-trimestre-de-2025>. Acesso em: 18 out. 2025.

AIRES, Luís. O labirinto tributário na nova economia: da transformação digital à odisseia fiscal. **Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal**, p. 211-279, 2019. Disponível em: <https://julgat.pt/wp-content/uploads/2019/07/20190710-O-Labirinto-Tribut%C3%A1rio-na-Nova-Economia-Lu%C3%ADs-Aires.pdf>. Acesso em: 15 out. 2025.

ALEKSYNSKA, Mariya. **Digital Work in Eastern Europe: Overview of Trends, Outcomes and Policy Responses**. International Labour Organization. Documento de trabalho da OIT n.º 32, 2021. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@inst/documents/publication/wcms_794543.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social 2016**. Fundação Anfip de Estudos Tributários e da Seguridade Social. Brasília 2017. Disponível em: https://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/Livros_24_10_2017_11_48_10.pdf. Acesso em: 12 nov. 2025.

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil; FENAFISCO – Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital. **A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas**. Org. Eduardo Fagnani. Brasília/São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/?mdocs-file=8605>. Acesso em: 30 nov. 2025.

ANSILIERO, Graziela *et al.* **A desoneração da folha de pagamentos e sua relação com a formalidade no mercado de trabalho**. Texto para discussão N° 1341. Brasília, junho de 2008. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/075b87c2-3d93-4979-9369-3aed33ff8f83/content>. Acesso em: 1 nov. 2025.

APPY, Bernard *et al.* **Tributação no Brasil: o que está errado e como consertar**. 2020. Disponível em: https://www.ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Diretores_CCiF_Reforma_Tributaria_201802-1.pdf. Acesso em: 10 nov. 2025.

APPY, Bernard. Por que o sistema tributário brasileiro precisa ser reformado. **Interesse Nacional**, v. 8, n. 31, p. 65-81, 2015. Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Appy_Tributacao_1610.pdf. Acesso em: 30 nov. 2025.

ARRUDA, Carlos; MENEZES, Heloísa. **Economia digital passada a limpo síntese e insights**. 2021. Disponível em: <https://ci.fdc.org.br/AcervoDigital/E-books/2021/Digital%207/Digital%207.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2025.

BATISTA, Henrique Rossi; ALVES, André Luís Centofante. Os impactos da oneração tributária em folha de salários no desenvolvimento econômico brasileiro. **Revista de Iniciação Científica e Extensão da Faculdade de Direito de Franca**, v. 6, n. 1, 2021. Disponível em: <https://www.revista.direitofranca.br/index.php/icfdf/article/view/1281>. Acesso em: 17 out. 2025.

BELANDI, Caio. Agência IBGE. **Em 2022, rendimento-hora dos trabalhadores brancos (R\$ 20,0) era 61,4% maior que o dos pretos ou pardos (R\$12,4)**. Síntese de Indicadores Sociais. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38543-em-2022-rendimento-hora-dos-trabalhadores-brancos-r-20-0-era-61-4-maior-que-o-dos-pretos-ou-pardos-r-12-4>. Acesso em: 15 nov. 2025.

BOTTONE, Germana. A tax on robots? Some food for thought. **DF Working Papers**, n. 3, Ministry of Economy and Finance (Italy), 2018. Disponível em: https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/dfwp3_2018.pdf. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **AGU defende proteção jurídica e social a motoristas de aplicativos**. Gov.Br. Publicado em 01/10/2025. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-defende-protecao-juridica-e-social-a-motoristas-de-aplicativos>. Acesso em: 13 nov. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132/2023, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. [S. l.], 20 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Ministério Da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Plano de ação da câmara brasileira da indústria 4.0 do Brasil (2019-2020)**. Brasília-DF, Setembro de 2019. Disponível em: https://antigo.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/tecnologiasSetoriais/Camara_I40_Plano_de_Acao_Camara_brasileira.pdf. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Análise da Arrecadação das Receitas Federais**. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Receita Federal. Dez/2023. disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/arrecadacao-federal/2023/analise-mensal-dez-2023.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Estudo internacional inédito aponta que a desigualdade tributária no Brasil é maior do que se estimava**. Gov.br. Publicado em 29/08/2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/agosto/estudo-internacional-inedito-aponta-que-a-desigualdade-tributaria-no-brasil-e-maior-do-que-se-estimava>. Acesso em: 02 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. **Governo Central registra déficit primário de R\$ 14,497 bilhões em setembro, aponta o Tesouro Nacional**. Notícias, 30 out. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/noticias/governo-central-registra-deficit-primario-de-r-14-497-bilhoes-em-setembro>. Acesso em: 9 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Informes de Previdência Social – junho de 2024**. Volume 36, nº 07. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/informes-de-previdencia-social>. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Informes de Previdência Social – junho de 2024**. Volume 36, nº 12. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/informes-de-previdencia-social>. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Informe de Previdência Social 04/2022**. Vol.34 - Nº 04, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/publicacoes-previdencia/publicacoes-sobre-previdencia-social/informes/arquivos/2022/informe-de-previdencia-abril-2022.pdf>. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei Nº 5.452, de 1º de Maio de 1943**. Consolidação das Leis Trabalhistas [CLT]. Brasília, DF: 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 7 jul. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.962, de 3 de julho de 2009**. Institui o Cadastro

Nacional de Pessoas Desaparecidas. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, n. 126, p. 1, 6 jul. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11962.htm. Acesso em: 23 nov. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 7.064, de 7 de dezembro de 1982**. Dispõe sobre a situação jurídica dos servidores públicos federais da administração direta, autarquias federais e fundações públicas federais, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, ano 120, n. 234, p. 23793, 8 dez. 1982. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7064.htm. Acesso em: 23 nov. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº12/2024**. Dispõe sobre a relação de trabalho intermediado por empresas operadores de aplicativos e outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2391423&filename=PLP%2012/2024. Acesso em: 8 jul. 2025.

BRASIL. Receita Federal. **Gap Tributário do IRPJ/CSLL: 2015 a 2019**. Brasília: Receita Federal, nov. 2023. Relatório Preliminar de Resultados, n. 1. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/tax-gap/tax-gap-dos-tributos-irpj-csll/relatorio-tax-gap-irpj-2015-a-2019.pdf/view>. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 958.252**. Rel. Min. Luiz Fux. Plenário, j. 30 ago. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Agravo de Instrumento em Recurso de Revista 1092-82.2021.5.12.0045**. Rel. Min. Ives Gandra da Silva Martins Filho. 4ª Turma, j. 29 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Agravo em Agravo de Instrumento em Recurso de Revista n. Ag-AIRR 20614-50.2020.5.04.0014**. Rel. Min. Alexandre Luiz Ramos. 4ª Turma, j. 14 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista 0000353-12.2024.5.13.0002**. Rel. Min. Liana Chaib. 2ª Turma, j. 25 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista 100353-02.2017.5.01.0066**. Rel. Min. Maurício Godinho Delgado. 3ª Turma, j. 6 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista 10502-34.2021.5.03.0137**. Rel. Min. Augusto Cesar Leite de Carvalho. 6ª Turma, j. 12 maio 2023. .

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista 10555-54.2019.5.03.0179**. Rel. Min. Ives Gandra Martins Filho. 4ª Turma, j. 2 mar. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista com Agravo (RRAg) 100853-94.2019.5.01.0067**. Rel. Min. Alexandre de Souza Agra Belmonte. 8ª Turma, j. 14 jun. 2023.

BRITES, Ana Catarina Rasteiro. **A economia digital e os desafios da tributação**: análise das propostas da OCDE e da União Europeia. 2017. Dissertação, Mestrado em Contabilidade e Fiscalidade Empresarial – Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra,

Coimbra, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.26/18852>. Acesso em: 05 nov. 2025.

CALIFORNIA LEGISLATIVE INFORMATION. **Assembly Bill No. 5**. AB-5 Worker status: employees and independent contractors. Date Published: 09/19/2019. Disponível em: https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201920200AB5. Acesso em: 8 jul. 2025.

CÂMARA. **Entenda o histórico da Reforma Tributária**. Agência Câmara de Notícias. Economia. 2005. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/60056-entenda-o-historico-da-reforma-tributaria/>. Acesso em: 24 out. 2025.

CARVALHO, Cristiano; CAMELO, Bradson. **Análise Econômica do Direito Tributário**. 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2025. 272 p.

CORREIA NETO, Celso de Barros; RODRIGUES AFONSO, José Roberto; FUCK, Luciano Felício. A Tributação na Era Digital e os Desafios do Sistema Tributário no Brasil. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, RS, Brasil, v. 15, n. 1, p. 145–167, 2019. DOI: [10.18256/2238-0604.2019.v15i1.3356](https://doi.org/10.18256/2238-0604.2019.v15i1.3356). Disponível em: <https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/3356>. Acesso em: 06 ago. 2025.

COSTA, Lucival. Previdência social na nova constituição. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 4, p. 13 a 22, 1989. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/9080>. Acesso em: 14 ago. 2025.

COSTANZI, Rogério Nagamine; MAGALHÃES, Mário. **Considerações sobre o financiamento da previdência social**. Texto para Discussão, n. 2.981. Brasília: Ipea, 2024. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2981-port>. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/01830c80-9880-4dca-a3aa-eb28b0193c54>. Acesso em: 15 ago. 2025.

COSTANZI, Rogério Nagamine. **Desafios das Políticas Públicas de Previdência Social**. 2023. Disponível em: <https://anesp.org.br/todas-as-noticias/desafios-das-politicas-pblicas-de-previdencia-social>. Acesso em: 8 out. 2025.

CUNHA, Cristiane Rocha. Os desafios da tributação na economia digital em sede de IVA. **Revista de Direito da UCB**, v. 13, n. 2, 2021. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/13887/11271>. Acesso em: 02 nov. 2025.

DA COSTA, Rodrigo Rangel. **Progressividade tributária**: diagnóstico para uma proposta de reforma. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2024/10/progressividade-tributaria-diagnostico-para-uma-proposta-de-reforma/>. Acesso em: 17 nov. 2025.

DESAI, Mihir; FOLEY, Fritz; HINES, James. **Labor and capital shares of the Corporate Tax Burden**: international evidence. [s.l.]: International Tax Policy Forum and Urban-Brookings, Tax Policy Center Conference, Dec. 2007. Disponível em: <http://www.piketty.pse.ens.fr/files/Desaietal2007.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2025.

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Os**

impactos das mudanças demográficas na seguridade social e o ajuste final. Nota Técnica, n. 160, 2016. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec160demografia.pdf>. Acesso em 17 jul. 2025.

DISTRITO. **Indústria 4.0:** o que é e como ela funciona. [S. l.], 10 maio 2021. Disponível em: <https://blog.distrito.me/blog/industria-4-0/>. Acesso em: 13 maio 2025.

EU - European Union. **Council Directive (EU) 2021/514 of 22 March 2021 amending Directive 2011/16/EU on administrative cooperation in the field of taxation.** Official Journal of the European Union. 2021. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2021/514/oj/eng>. Acesso em: 14 nov. 2025.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Digitalisation, artificial intelligence and algorithmic management in the workplace:** Shaping the future of work. European Parliamentary Research Service, European Added Value Unit. Brussels, 2025. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/774670/EPRS_STU\(2025\)774670_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/774670/EPRS_STU(2025)774670_EN.pdf). Acesso em: 02 nov. 2025.

EXPERIENCE rating – an overview. ScienceDirect Topics – Social Sciences. Elsevier, [s.d.]. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/topics/social-sciences/experience-rating>. Acesso em: 30 nov. 2025.

FAGNANI, Eduardo (org.). **A reforma tributária necessária:** diagnóstico e premissas. Brasília: ANFIP; FENAFISCO; Plataforma Política Social, 2018. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/?mdocs-file=8605>. Acesso em 19 nov. 2025.

FERREIRA, Leandro. **Na mira do STF:** qual é o atual cenário da ‘uberização’ no país? Consultor Jurídico. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mar-06/na-mira-do-stf-qual-e-o-atual-cenario-de-uberizacao-no-pais/>. Acesso em: 25 out. 2025.

FIALHO BOTELHO, L. H.; DE MELO TEIXEIRA DA COSTA, T. Receitas "perdidas" e seus efeitos sobre o resultado financeiro da seguridade social no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 72, n. 2, p. 400 - 433, 2021. DOI: 10.21874/rsp.v72i2.3306. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3306>. Acesso em: 26 out. 2025.

FOSSATI, Gustavo *et al.* **Tributação da Economia Digital na Esfera Internacional.** FGV Direito Rio, 2023. Disponível em: https://direitorio.fgv.br/sites/default/files/2023-02/tributacao-da-eco-digital-na-esfera-internacional_vol-4.pdf. Acesso em: 02 nov. 2025.

FUCK, Luciano Felício; AFONSO, José Roberto. A tributação do futuro e a rigidez constitucional. **Conjur**, [S. l.], 13 maio 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Jose-Roberto-Afonso/publication/316923986_A_tributacao_do_futuro_e_a_rigidez_constitucional/links/5919910a0f7e9b1db6526020/A-tributacao-do-futuro-e-a-rigidez-constitucional.pdf. Acesso em: 24 out. 2025.

GARBUIO, Antonio Marcos *et al.* Falha de governo e tributação da folha de pagamento. In: PINHEIRO, Armando Castelar; PORTO, Antônio José Maristrello; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro (org.). **Temas em Direito e Economia do Trabalho.** Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2020. p. 17-44. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/954f6b9f-3687-4a41-ae73-6385ce5f25d9/full>. Acesso em: 17 nov. 2025.

GIMENEZ, Beatriz. **Sistema Tributário Brasileiro**: desafios, impactos e reforma tributária. JOTA. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos/sistema-tributario-brasileiro-desafios-impactos-e-reforma-tributaria>. Acesso em: 25 out. 2025.

GOBETTI, Sérgio Wulff. **Progressividade tributária**: diagnóstico para uma proposta de reforma. 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2024/10/progressividade-tributaria-diagnostico-para-uma-proposta-de-reforma/>. Acesso em: 17 nov. 2025.

GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). Tomo: Direito do Trabalho e Processo do Trabalho. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/374/edicao-1/a-subordinacao-juridica-no-direito-do-trabalho>

GROEN, Willem Pieter de; MASELLI, Ilaria. **The Impact of the Collaborative Economy on the Labour Market**. Centro de Estudos Políticos Europeus, relatório especial n.º 138, 2016. Disponível em: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/16953/attachments/1/translations/en/renditions/native>. Acesso em: 20 out. 2025.

GUERREIRO, João , REBELO, Sergio; TELES, Pedro. **Should Robots be Taxed?** NBER Working Paper. 23806, 2017. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w23806>. Acesso em: 09 nov. 2025.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD Contínua**. 2023. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102035_informativo.pdf Acesso em: 02 ago. 2025.

IDETA, Melody Micko Lopes; TEIXEIRA, Winston de Araújo. O trabalho informal e os impactos da não contribuição para a previdência social. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação** – REASE, v. 10, n. 12, 2024. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/download/17704/10095/43561>. Acesso em: 10 out. 2025.

ILO - International Labour Organization. **World Employment and Social Outlook 2021**: The role of digital labour platforms in transforming the world of work International Labour Office – Geneva: ILO, 2021. Disponível em: <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/role-digital-labour-platforms-transforming-world-work>. Acesso em: 23 out. 2025.

ILO – International Labour Organization. **World Social Protection Report 2020–22**: Social Protection at the Crossroads – in Pursuit of a Better Future. Geneva: ILO, 2021. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_protect/%40soc_sec/documents/publication/wcms_817572.pdf. Acesso em: 01 nov. 2025.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **As distorções de uma carga tributária regressiva**. Ano 12 . Edição 86 - 28/03/2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=3233. Acesso em: 01 nov. 2025.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Desemprego, Informalidade, Subutilização e Inatividade**. Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça. Gov.Br. 2022.

Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/retrato/indicadores/mercado-de-trabalho/desemprego-informalidade-subutilizacao-e-inatividade/apresentacao>. Acesso em 01 nov. 2025.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Financiamento da Previdência Social**. 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/169-beneficiometro-beneficiometro/beneficiometro-previdencia-social/beneficiometro-financiamento/14157-financiamento-da-previdencia-social>. Acesso em: 17 out. 2025.

ISSA - International Social Security Association. **Social security for the digital age: digital economy and the future of social security**. Geneva, 2019. Disponível em: <https://www.issa.int/sites/default/files/documents/publications/2-Digital%20economy-266825.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2025.

KREIN, André; MANZANO, Marcelo. Dimensões do Trabalho por Plataformas Digitais no Brasil. In: MACHADO, Sidenei; ZAZONI, Alexandre Pilan (org.). **O trabalho controlado por plataformas digitais: dimensões, perfis e direitos (meio eletrônico)**. Ed. Curitiba. UFPR – Clínica Direito do Trabalho, 2022. Disponível em: https://cdtufpr.com.br/wp-content/uploads/2022/04/Livro_O-trabalho-controlado-por-plataformas-digitais_eBook.pdf. Acesso em: 14 out. 2025.

LEE, Chang Hee. Impact of e-commerce on allocation of tax revenue between developed and developing countries. **Journal of Korean Law**, v. 4, n. 1, 2004. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=658103. Acesso em: 03 de ago. 2025.

LIMA, Daniel Serra; LESSA, Donovan Mazza. O princípio da neutralidade tributária e a questão da inadimplência. **REI - Revista Estudos Institucionais**, 11(2), 532–548, 2025. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/921>. Acesso em: 17 nov. 2025.

MACEDO, Nelson Levy Kneip de Freitas; AMÂNCIO, Djulia Raphaella Lima Portugal. As plataformas digitais e o futuro da Previdência Social no Brasil. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região**, São Paulo, v. 16, n. 31, p. 84-99, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://basis.trt2.jus.br/handle/123456789/16329>. Acesso em: 12 nov. 2025.

MACEDO, Vinícius Landin. **O uso do Big Data no contexto da economia digital sob a ótica das falhas de mercado**. Trabalho de conclusão de curso – UFRS. 2021. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/234763>. Acesso em: 03 de ago. 2025.

MANYIKA, James *et al.* **Jobs lost, jobs gained: what the future of work will mean for jobs, skills, and wages**. [S. l.], novembro 2017. Disponível em: https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/jobs-lost-jobs-gained-what-the-future-of-work-will-mean-for-jobs-skills-and-wages#. Acesso em: 23 out. 2025.

MATSUSHITA, Mariana Barboza Baeta Neves; TORNINCASA, Caio Leonardo Corralo. Direitos humanos econômicos, pleno emprego, desenvolvimento e tributação sobre a folha de pagamento. **Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento – REDEC**, v. 6, n. 1, p. 5-22, 2024. Disponível em: <https://ojs.unialfa.com.br/index.php/redec/article/view/1008>. Acesso em: 06 nov. 2025.

MELO, Camila Bitencourt Bezerra. *et al.* Crowdsourcing como uma Ferramenta à Inovação Estratégica Empresarial. **Revista de Empreendedorismo, Inovação e Tecnologia**, v. 1, n. 1,

p. 13–24, 30 dez. 2014. Disponível em:
<https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistas/article/view/606>. Acesso em: 19 nov. 2025.

MOREIRA, André Mendes. **Neutralidade, valor acrescido e tributação**. 2ª Ed. São Paulo: Fórum, 2020, p. 39.

MOREIRA, João Baptista. Fundamentos da equidade no direito tributário brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, v. 130, p. 12-39, 1977. Disponível em:
<https://periodicos.fgv.br/rda/article/download/42562/41277>. Acesso em: 17 nov. 2025.

MUZZI, Patrícia Ferreira; CÂNDIDO, Filipe Soares; ALMEIDA, Isabela Antônia Rodrigues de. **Nômades digitais e seus aspectos trabalhistas e tributários**. Consultor Jurídico, 14 out. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-out-14/opiniaao-nomade-digital-aspecto-trabalhista-tributario/>. Acesso em: 1 jul. 2025.

NASCIMENTO, Fábio Severiano. Algumas contribuições teóricas da Análise Econômica do Direito (AED) para o estudo da tributação sobre a folha de pagamentos. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 17, n. 1, 2025. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/download/9932/7771/34365>. Acesso em: 9 nov. 2025.

NASCIMENTO, Michelly Vieira; DIÓGENES, Victor Hugo Dias. Transição Demográfica no Brasil: Um Estudo Sobre o Impacto do Envelhecimento Populacional na Previdência Social. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, 8(1). 2020. Disponível em:
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10217536>. Acesso em: 17 out. 2025.

NOBREGA, Talita Lima Medre. **Tributação e novas tecnologias**: indústria 4.0 e os impactos no sistema tributário brasileiro. Universidade Presbiteriana Mackenzie. Disponível em:
<https://adelfa-api.mackenzie.br/server/api/core/bitstreams/6640dadb-54c2-4795-83b5-214fcd386c6b/content>. Acesso em: 8 nov. 2025.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Perspectivas da Economia Digital da OCDE 2024 (Volume 1)**: Abraçando a Fronteira Tecnológica, Publicação da OCDE, Paris. 14 maio 2024. Disponível em:
https://www.oecd.org/en/publications/2024/05/oecd-digital-economy-outlook-2024-volume-1_d30a04c9.html. Acesso em: 10 ago. 2025.

OECD - Office of Community Economic Development. Digital Dividend: Policies to Harness the Productivity Potential of Digital Technologies. **OECD Economic Policy Papers**, No. 26. Paris: OECD Publishing, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/273176bc-en>. Acesso em: 28 out. 2025.

OECD - Office of Community Economic Development. **Model Rules for Reporting by Platform Operators with respect to Sellers in the Sharing and Gig Economy**. OECD, Paris, 2020. Disponível em: www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/model-rules-for-reporting-by-platform-operators-with-respect-to-sellers-in-the-sharing-and-gig-economy.htm. Acesso em: 20 out. 2025.

OECD - Office of Community Economic Development. **OECD Economic Surveys: Brazil 2023**. 2023. Disponível em:
https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/12/oecd-economicsurveys-brazil-2023_7de8b505/a2d6acac-en.pdf. Acesso em: 18 out. 2025.

OECD - Office of Community Economic Development. **OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work**. OECD Publishing, Paris, 2019. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/04/oecd-employment-outlook-2019_0d35ae00/9ee00155-en.pdf. Acesso em: 22 out. 2025.

OECD - Office of Community Economic Development. **OECD Employment Outlook 2025: Can We Get Through the Demographic Crunch?**, OECD Publishing, Paris, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/194a947b-en>. Acesso em: 10 out. 2025.

OECD - Office of Community Economic Development. **Taxing Wages 2025: Decomposition of Personal Income Taxes and the Role of Tax Reliefs**. Paris: OECD Publishing, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/b3a95829-en>. Acesso em: 09 nov. 2025.

OECD - Office of Community Economic Development. **The taxation of labour vs. capital income: A focus on high earners**. Paris: OECD Publishing, 2023. OECD Taxation Working Papers, n. 65. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/the-taxation-of-labour-vs-capital-income_04f8d936-en.html. Acesso em: 19 nov. 2025.

OIT - Organização Internacional do Trabalho. **Realizar o trabalho digno na economia das plataformas**. Genebra: Conferência Internacional do Trabalho, 113.^a Sessão, 2025. Disponível em: <https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-02/Realizar-trabalho-digno-economia-plataformas-2024-PT.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2025.

OIT - Organização Internacional do Trabalho. **World Social Protection Report 2020-22: Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future**. Geneva: ILO, 2021. Disponível em: <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/world-social-protection-report-2020-22-social-protection-crossroads-%E2%80%93>. Acesso em: 26 out. 2025.

OLIVEIRA, Murilo Carvalho Sampaio. A subordinação jurídica no Direito do Trabalho. In: **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. CAMPILONGO, Celso Fernandes. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/374/edicao-1/a-subordinacao-juridica-no-direito-do-trabalho>. Acesso em: 15 nov. 2025.

OLIVEIRA, Thainá Santos de. Impacto da inteligência artificial e da automação no mercado de trabalho. **Revista Científica Acertte**. ISSN 2763-8928, [S. l.], v. 5, n. 1, p. e51216, 2025. DOI: 10.63026/acertte.v5i1.216. Disponível em: <https://www.acertte.org/acertte/article/view/216>. Acesso em: 10 out. 2025.

ORAIR, Rodrigo Octávio. **Desonerações em Alta com Rigidez da Carga Tributária: o que explica o paradoxo do decênio 2005-2014?** Texto para discussão. Rio de Janeiro, 2015. IPEA. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/adf6689e-12f5-4510-acfa-d16cf00786ff/content>. Acesso em: 14 out. 2025.

PIRES, Manoel; REIS, Júlia; STIVALI, Matheus. **Cunha tributária no Brasil: Estimativa, evolução e comparações internacionais**. Observatório de Política Fiscal, 2023. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/reformas/tributacao/cunha-tributaria-no-brasil-estimativa-evolucao-e-comparacoes-internacionais>. Acesso em: 18 out. 2025.

POELL, T.; NIEBORG, D.; VAN DIJCK, J. **Plataformização**. Fronteiras-estudos midiáticos. v. 22, n. 1, 2020. Disponível em: https://pure.uva.nl/ws/files/50083261/Poell_et_al._Plataformizac_a_o_2020_.pdf. Acesso em: 12 nov. 2025.

RAHIM, Nilufer *et al.* **Research on the Sharing Economy** (Her Majesty's Revenue and Customs, 2017). Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a81df43e5274a2e87dbfedf/HMRC_Report_453_Sharing_Economy.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

REPÓRTER BRASIL. **GIG - A uberização do trabalho no Brasil** [Vídeo]. Educação e políticas públicas. 2019. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/gig/>. Acesso em: 15 out. 2025.

RESOLUÇÃO CGSN nº 148, de 2 de agosto de 2019. Normas. Receita-Fazenda. Publicado(a) no DOU de 08/08/2019, seção 1, página 305. Disponível em: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/102767/visao/multivigente>. Acesso em: 29 out. 2025.

RIBEIRO, Bianca Campos; ASSIS, Gabrielly Fernandes de Souza. Os desafios da previdência social brasileira diante das novas formas de trabalho. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], v. 11, n. 6, p. 1206–1221, 2025. DOI: 10.51891/rease.v11i6.19517. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/19517>. Acesso em: 25 out. 2025.

SANTOS, Patrícia Matos dos. **Nômades Digitais: um estudo etnográfico sobre trabalho móvel contemporâneo e estilo de vida**. Tese (Doutorado), Niterói/RJ, Programa de Pós-Graduação em comunicação, Universidade Federal Fluminense. 2020. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/22652>. Acesso em 02 ago. 2025.

SANTOS, V. P. Direito tributário digital: incidência sobre serviços e bens imateriais. **Revista de Direito Tributário da APET**, [S. l.], n. 52, p. 399–430, 2025. Disponível em: <https://revistas.apet.org.br/index.php/rtdta/article/view/779>. Acesso em: 12 out. 2025.

SAVOIA, José Roberto Ferreira. Custo de conformidade da arrecadação tributária no Brasil. **Revista Metropolitana de Governança Corporativa** (ISSN 2447-8024), [S. l.], v. 9, n. 1, p. 5–34, 2024. Disponível em: <https://revistaseletronicas.fmu.br/index.php/RMGC/article/view/3243>. Acesso em: 14 nov. 2025.

SCAFF, Fernando Facury. **O futuro da tributação na nova economia digital**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-nov-13/o-futuro-da-tributacao-na-nova-economia-digital/>. Acesso em: 8 nov. 2025.

SCHERER, Clovis; CASTRO, Jorge Abrahão de. Tributação sobre a folha de pagamento. In: FAGNANI, E. (org.). **A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas**. Brasília: ANFIP; FENAFISCO; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. p. 517-539. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/?mdocs-file=8605>. Acesso em: 20 nov. 2025.

SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. São Paulo: Edipro, 2016.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 35, de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/159093>. Acesso em: 19 nov. 2025.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 46, de 2022**. Altera o

Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. 2022. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/155612>. Acesso em: 19 nov. 2025.

SENDRETTI, Lilian. **Justiça, democracia e tributação**: Uma discussão preliminar [em linha]. mar. 2024. Disponível em: <https://sdpscp.fflch.usp.br/sites/sdpscp.fflch.usp.br/files/inline-files/1879-2556-1-PB.pdf>. Acesso em: 19 out. 2025.

SILVA, Arthur Simão Pereira da; PORSE, Alexandre Alves; BITTENCOURT, Maurício Vaz Lobo. **O déficit da previdência social no Brasil**: simulações de reforma com um modelo EGC dinâmico. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 52, n. 1, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/645da00c-e7c5-4092-afd6-29335e6862d4/content>. Acesso em: 20 out. 2025.

SILVA, Beatriz Azeredo da. **O sistema previdenciário Brasileiro**: diagnósticos e perspectivas de mudanças. Rio de Janeiro. CEPP n. 9. 1993. Texto para Discussão. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/9e61696d-1b34-44b7-9271-d61a4d83b766/content>. Acesso em: 19 ago. 2025.

SILVA, Robson Tavares da; LIMA, Lucas Alves de Oliveira; SILVA, Robson Dias da. Transformação digital, desenvolvimento e desafios sociais no contexto da indústria 4.0. **Revista DCS**, [S. l.], v. 22, n. 83, p. e3555, 2025. DOI: 10.54899/dcs.v22i83.3555. Disponível em: <https://ojs.revistadcs.com/index.php/revista/article/view/3555>. Acesso em: 10 out. 2025.

SILVA, Wagner Patriota Lima da. A economia digital e a aplicabilidade dos elementos de conexão da renda na tributação direta internacional. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 28, p. 99–114, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/d5ad7153-3951-45ab-9bd4-09895198145e/content>. Acesso em: 10 ago. 2025.

SLEMROD, Joel. **Tax Systems**. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/61821/1/688808328.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2025.

TCU - Tribunal de Contas da União. **Deficit de Previdência Social**. Fatos Fiscais. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/fatos-fiscais/deficit_da_previdencia_social.html. Acesso em: 20 out. 2025.

TCU - Tribunal de Contas da União. **Fatos fiscais**: déficit da Previdência Social. Brasília, 2023.

TCU - Tribunal de Contas da União. **Tribunal acompanha evolução da dívida pública federal**. Notícias, 18 mar. 2025. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tribunal-acompanha-evolucao-da-divida-publica-federal>. Acesso em: 9 nov. 2025.

TST - Tribunal Superior do Trabalho. **Anuário da Justiça Brasil 2022**. 4º turma. 2022. Disponível em: <https://anuario.conjur.com.br/pt-BR/profiles/78592e4622f1-anuario-da-justica/editions/anuario-da-justica-brasil-2022/pages/page/107>. Acesso em: 13 nov. 2025.

UNIVERSAL ROBOTS BRASIL. **Robótica no Brasil**: conheça a história e o cenário atual

do setor no país. Universal Robots Blog, 25 jan. 2023. Disponível em: <https://www.universal-robots.com/br/blog/robótica-no-brasil-conheca-a-história-e-o-cenário-atual-do-setor-no-país/>. Acesso em: 1 jul. 2025.

VARSAÑO, Ricardo; MORA, Mônica. **Financiamento do regime geral de previdência social**. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Arq18_Cap09Financiamento_21.pdf. Acesso em: 14 ago. 2025.

VERENICZ, M. “**Previdência é uma bomba que não vai parar de explodir**”, diz presidente do TCU. InfoMoney. 2025. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/previdencia-e-uma-bomba-que-nao-vai-parar-de-explodir-diz-presidente-do-tcu/>. Acesso em 23 out. 2025.

VERNDL, Natalie; SAVOIA, José Roberto Ferreira. Custo de conformidade da arrecadação tributária no Brasil. **Revista Metropolitana de Governança Corporativa** (ISSN 2447-8024), [S. l.], v. 9, n. 1, p. 5–34, 2024. Disponível em: <https://revistaseletronicas.fmu.br/index.php/RMGC/article/view/3243>. Acesso em: 19 out. 2025.

VIANA, Ulisses Schwarz. **Direito e justiça em Niklas Luhmann**: complexidade e contingência no sistema jurídico. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2015.

WŁODARCZYK, Estera. **Industry 4.0 - the role of IIoT in digital transformation of the manufacturing sector**. White Paper. [s.l.: s.n.: s.d.]. Disponível em: https://www.messe.de/apollo/hannover_messe_2020/obs/Binary/A1021849/White%20Paper%20-%20Industry_4_0_EN.pdf. Disponível em: Acesso em: 06 jul. 2025.

WORLD BANK. **Demand for Online Gig Work Rapidly Rising in Developing Countries**. [S. l.], setembro 2023. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/09/07/demand-for-online-gig-work-rapidly-rising-in-developing-countries>. Acesso em: 7 set. 2025.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Deep Shift**: Technology Tipping Points and Societal Impact. World Economic Forum. Survey Report, September 2015. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_GAC15_Technological_Tipping_Points_report_2015.pdf. Acesso em: 15 nov. 2025.

ZOUVI, Alberto *et al.* **Reforma Tributária**: A PEC N° 233, DE 2008. Consultoria Legislativa do Senado Federal, Coordenação de Estudos. Brasília, julho/2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-44-reforma-tributaria-a-pec-no-233-de-2008>. Acesso em: 19 nov. 2025.

APÊNDICE – PRODUTO TÉCNICO (PT)

RELATO DE PRODUTO TÉCNICO

Estudo de regulamentação do art. 18, III, da Emenda Constitucional n.º 132/2023: diretrizes para a reforma da tributação da folha de salários na economia digital.

- Tipo de produto e enquadramento na CAPES: estudo de regulamentação, em formato de nota técnica, enquadrado na categoria “5. Norma ou marco regulatório, subtipo 5.3 Estudos de regulamentação” da Área de Direito da CAPES.¹⁹⁹
- Forma de transferência social/institucional: a proposta será encaminhada por meio de Ideia Legislativa no portal e-Cidadania do Senado Federal (nº de protocolo a ser informado após a banca de defesa), com a Nota Técnica como anexo, visando subsidiar o projeto de lei previsto no art. 18, III, da EC n.º 132/2023 e sua tramitação na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH).

Contexto e problema:

O produto técnico enfrenta a insustentabilidade do modelo de tributação do trabalho, excessivamente concentrado na tributação da folha de salários, em um cenário de economia digital, automação, plataformação e novas formas de trabalho. Esse arranjo eleva o custo do emprego formal, incentiva a informalidade e a pejetização, erode a base de custeio do RGPS e mantém contribuições parafiscais sem nexo direto com a proteção previdenciária. A EC n.º 132/2023, ao determinar a reforma da tributação da folha, abre uma oportunidade normativa para reorganizar o sistema.

Objetivo:

- Geral: propor diretrizes normativas para a regulamentação do art. 18, III, da EC 132/2023.
- Específicos: (a) diagnosticar a obsolescência da folha como base única; (b) desenhar alternativas ao modelo atual; (c) subsidiar o debate legislativo com minuta técnica.

Aderência:

¹⁹⁹ CAPES. **Relatório do Seminário de Meio Termo 2023: Direito**. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/avaliacao/sobre-a-avaliacao/areas-avaliacao/sobre-as-areas-de-avaliacao/colégio-de-humanidades/ciencias-sociais-aplicadas/Direito_Relatorio_SMT_2023_26.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2025.

O produto alinha-se diretamente à linha de pesquisa “Direito Tributário e Finanças Públicas”, ao analisar a estrutura da tributação da folha e seus efeitos econômicos e distributivos, propondo rearranjos normativos com impacto nas finanças públicas. Ademais, articula a tributação do trabalho, a política pública e a economia digital, tratando o fenômeno tributário como ponto de interseção entre direito, política e economia. O estudo converte os objetivos específicos da dissertação em proposta aplicada, garantindo a aderência temática entre a pesquisa e o produto técnico.

Inovação:

Nos termos do guia CAPES, a inovação de um PT pode decorrer tanto da criação de algo novo quanto da recombinação original de conhecimentos existentes. Logo, o produto apresenta caráter inovador porque:

- integrar agendas normalmente tratadas em separado: economia digital, Tributação 4.0, financiamento previdenciário e reforma da tributação do trabalho.
- reorientar o debate: em vez de insistir apenas em “celetizar” novas formas de trabalho ou elevar as alíquotas sobre a folha, o estudo propõe reconfigurar o papel relativo da folha e introduzir bases complementares vinculadas à automação e à renda, em lógica sistêmica de reorganização do financiamento do RGPS.

Trata-se, portanto, de um produto inovador no modo como conecta temas e no tipo de solução normativa que oferece, mantendo-se dentro dos parâmetros de responsabilidade fiscal e da lógica de economia de mercado.

Impactos:

No plano jurídico-institucional, o produto oferece subsídios técnicos à elaboração do projeto de lei previsto no art. 18, III, da EC n.º 132/2023, qualificando o debate legislativo sobre a reforma da tributação do trabalho. No plano social e econômico, busca contribuir para a sustentabilidade do RGPS, reduzir a cunha fiscal sobre o trabalho formal, desestimular a pejetização artificial e favorecer a formalização com proteção social efetiva, em contexto de economia digitalizada. A apresentação via Ideia Legislativa amplia a circulação da proposta junto a parlamentares, entidades de classe e sociedade civil.

Aplicabilidade e replicabilidade:

Conforme a CAPES, a aplicabilidade refere-se à facilidade de uso do produto e às possibilidades de reaplicação em outros contextos. A aplicabilidade do produto se justifica

porque:

- estrutura-se em princípios, diretrizes e comandos normativos de fácil conversão em projeto de lei, notas técnicas, contribuições a consultas públicas ou audiências;
- oferece critérios que podem ser utilizados para avaliar outras propostas de reforma da tributação do trabalho;
- admite atualização por dados mais recentes ou adaptação a setores específicos, preservando a lógica estrutural.

O uso do canal institucional do e-Cidadania aumenta a replicabilidade, permitindo que o modelo inspire outras iniciativas legislativas ou análises técnicas em diferentes níveis federativos.

Complexidade:

Trata-se de produto complexo, por articular direito tributário, previdência social, economia digital e mercado de trabalho, dialogando com múltiplos atores (Executivo, Legislativo, órgãos de controle, empresas e trabalhadores) e com variáveis fiscais, distributivas e concorrenciais. Essa complexidade é gerida por meio de uma organização em camadas (diagnóstico, princípios, diretrizes e recomendações), o que facilita seu uso pelos tomadores de decisão.

Demanda:

A demanda é explícita e institucionalmente fundada: decorre do mandato constitucional para reformar a tributação da folha (art. 18, III, da EC n.º 132/2023), responde ao problema atual de erosão da base e regressividade do modelo de financiamento do RGPS e se insere em agenda de alto interesse público, envolvendo custo do trabalho formal, competitividade econômica, proteção social e justiça distributiva.

No que se refere à competência, cumpre esclarecer que o produto técnico não se confunde com o projeto de lei cuja apresentação foi cometida ao Poder Executivo pelo art. 18, III, da EC n.º 132/2023. Diante da ausência, até o momento, de encaminhamento de proposta normativa pelo Executivo, abre-se espaço legítimo para a atuação propositiva do Poder Legislativo, inclusive por provocação da sociedade civil por meio de Ideias Legislativas. Nesse contexto, o estudo limita-se a oferecer subsídios técnico-jurídicos ao processo legislativo, sem usurpar a competência formal do Executivo.

1.9 Limitações do produto:

O estudo não realiza simulações econométricas nem projeções quantitativas próprias acerca dos impactos fiscais, distributivos ou macroeconômicos das medidas sugeridas, em razão da necessidade de bases de dados específicas e de capacidade institucional típica de órgãos técnicos especializados. As diretrizes propostas são predominantemente normativas e institucionais, devendo ser complementadas por estudos de impacto elaborados por instituições competentes (como órgãos de governo e casas legislativas), que possam testar quantitativamente os cenários sugeridos.

NOTA TÉCNICA Nº 01/2025

ASSUNTO: subsídios para a Regulamentação da Reforma da Tributação da Folha de Salários (Art. 18, III, da EC nº 132/2023).

SUMÁRIO EXECUTIVO: O presente documento propõe diretrizes para o cumprimento do diretriz estabelecida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 de reforma da tributação da folha de pagamentos na economia digital. Diagnostica-se que o modelo atual, excessivamente oneroso e concentrado na folha, estimula a informalidade e ignora a capacidade contributiva da nova economia digitalizada. Propõe-se alterações ao modelo vigente, pautadas na neutralidade e na eficiência econômica.

CONTEXTO E PROBLEMA REGULATÓRIO

A economia digital desloca a criação de valor para ativos intangíveis (dados, algoritmos, plataformas) e flexibiliza radicalmente as formas de organização do trabalho. Esse cenário provoca uma erosão estrutural da base de incidência tradicional da contribuição previdenciária sobre a folha de salários, concebida para uma realidade de emprego formal celetista, com vínculos estáveis e empresas territorialmente localizadas.

A consequência é dupla: perda relativa de arrecadação potencial sobre o trabalho efetivamente prestado e aumento do custo relativo do emprego formal, reforçando a informalidade e a arbitragem regulatória (pejotização, uso oportunista do MEI, contratação via plataformas).

Ao mesmo tempo, o sistema da previdência, notadamente o RGPS, permanece pressionado pelo envelhecimento populacional, desigualdade de renda, informalidade e automação, o que torna insustentável a manutenção de um modelo de financiamento concentrado quase exclusivamente na folha de pagamento.

MARCO NORMATIVO E COMPETÊNCIA PARA A REFORMA

A Constituição Federal de 1988 instituiu a Seguridade Social como sistema integrado, financiado por contribuições sociais incidentes, entre outras bases, sobre a folha de salários, o faturamento, o lucro e demais fontes. A Lei n.º 8.212/1991 consolidou a contribuição previdenciária patronal de 20% sobre a folha, somada ao RAT e às contribuições de terceiros, além da contribuição devida pelo empregado.

A Emenda Constitucional n.º 132/2023, ao reformar a tributação sobre o consumo, determinou expressamente que lei posterior trate da reforma da tributação da folha de pagamentos, admitindo a criação de arrecadação adicional sobre a renda para compensar eventual redução da carga sobre o trabalho (art. 18, III e parágrafo único).

Há, portanto, mandato constitucional ativo para reorientar a tributação da folha, com dois objetivos centrais: reduzir distorções econômicas que encarecem o emprego formal; e assegurar a sustentabilidade financeira do RGPS por meio do uso combinado de outras bases tributárias.

DIAGNÓSTICO SINTÉTICO DO MODELO VIGENTE

O modelo atual apresenta, em síntese, os seguintes problemas regulatórios:

- Concentração excessiva de receitas na folha de salários: a maior parte do financiamento do RGPS ainda decorre de contribuições incidentes diretamente sobre a folha, em contexto de base declinante e fortemente sensível a mudanças nas formas de contratação;
- Carga fiscal elevada sobre o trabalho formal: à contribuição previdenciária patronal somam-se RAT, contribuições para fiscais e FGTS (sem contar os encargos trabalhistas, matéria para outro estudo específico) resultando em encargo significativamente acima da média internacional, o que aumenta o custo da formalização e reduz competitividade;
- Complexidade normativa e contencioso intenso: as inúmeras distinções entre verbas remuneratórias e indenizatórias, regimes especiais, desonerações setoriais e a experiência problemática da CPRB geram insegurança jurídica e litigiosidade elevada;
- Desalinhamento entre finalidade e base de custeio em contribuições para fiscais: contribuições ao Sistema S, INCRA e salário-educação financiam políticas de interesse geral (formação profissional, educação, política agrária), mas recaem apenas sobre empresas com trabalhadores formais, ampliando a carga sobre a folha sem

vínculo direto com o custeio previdenciário; e

- Inadequação às novas formas de trabalho: plataformas digitais, trabalho remoto global e a fragmentação das relações contratuais permitem o uso de arranjos menos onerados, aprofundando a erosão da base e a concorrência desleal entre modelos de contratação.

O conjunto desses fatores revela um problema regulatório claro: o desenho da tributação da folha não é mais compatível com a morfologia atual do trabalho e com as exigências de um sistema previdenciário financeiramente responsável.

PRINCÍPIOS ORIENTADORES

O redesenho da tributação da folha de pagamentos na economia digital deve observar os seguintes princípios básicos:

- Neutralidade Econômica: Evitar que a tributação induza, de forma artificial, a migração para pejetização, regimes precários ou modelos escolhidos apenas por vantagem tributária.
- Capacidade Contributiva e Justiça Distributiva: O ônus não deve recair de forma desproporcional sobre rendimentos do trabalho mais baixos, enquanto rendas de capital e estruturas artificiais permanecem menos oneradas.
- Simplicidade, Transparência e Segurança Jurídica: Estabelecimento de regras claras, estáveis e de fácil compreensão, reduzindo a litigiosidade e os custos de conformidade.
- Sustentabilidade Fiscal e Atuarial: Garantia de que qualquer desoneração da folha venha acompanhada de fontes alternativas de custeio, preservando o equilíbrio do RGPS.
- Adaptabilidade: O modelo deve ser capaz de acomodar novas formas de trabalho mediado por tecnologia e plataformas.

DIRETRIZES PARA UM NOVO ARRANJO

Com base na pesquisa desenvolvida, propõem-se as seguintes diretrizes de regulamentação para o projeto de lei mencionado no art. 18, III, da EC nº 132/2023:

- Reorientação da folha para o financiamento exclusivo das aposentadorias do RGPS: a tributação incidente diretamente sobre a folha (CPP patronal e contribuição do empregado) deve ser vinculada, de modo claro e exclusivo, ao custeio das aposentadorias do RGPS, reforçando o nexo contributivo e a transparência na destinação dos recursos.

Efeitos regulatórios esperados: maior legibilidade do sistema para contribuintes e beneficiários; avaliação mais objetiva do equilíbrio atuarial; e limitação do uso da folha como base de financiamento “genérica” de múltiplas políticas públicas.

- Reconfiguração das contribuições parafiscais sobre a folha: sugere-se a alteração da base de incidência de todas as contribuições parafiscais (Sistema S, INCRA, salário-educação) para bases de incidência mais amplas e aderentes às respectivas finalidades (consumo, faturamento setorial ou orçamento fiscal), com cronograma definido em lei.

Ou seja, elimina-se as contribuições não-previdenciárias da folha de salários, no intuito de aliviar a folha como base polivalente; distribuir de forma mais equitativa o custo de políticas de interesse geral; e reduzir a cunha fiscal sobre o trabalho formal sem comprometer programas de qualificação profissional e educação.

- Ajustes na contribuição previdenciária patronal: recomenda-se: i) desoneração da parcela da remuneração que excede o teto do RGPS, de modo a reduzir o desestímulo à contratação de trabalhadores mais qualificados; mitigar distorções salariais e incentivos à pejetização; e aproximar o custo marginal da contratação formal do custo observado em economias de mercado concorrenciais.

- Bases alternativas/híbridas: admite-se, como alternativa operacional, um modelo híbrido que combine tributação adicional sobre o faturamento (por exemplo, por meio de alíquota acrescida de PIS/Pasep incidente sobretudo sobre serviços profissionais típicos da pejetização) com a possibilidade de abatimento desse valor na contribuição patronal incidente sobre a folha. Empresas que mantêm empregados formais podem compensar a alíquota adicional e, na prática, reduzir o peso da tributação sobre a folha, enquanto estruturas que substituem empregos por PJ não dispõem de folha suficiente para compensar a sobretaxa e tornam-se relativamente mais oneradas.

A lógica é desonerar quem emprega formalmente e onerar quem se vale da pejetização, sem aumento da carga global nem violação à isonomia entre contribuintes que exerçam a mesma atividade.

- Tributação da automação como base complementar: de forma coordenada com a descompressão da folha, a regulamentação pode prever uma contribuição adicional sobre a renda ou lucro de empresas que apresentem índices elevados de automação e baixa relação folha/faturamento.

RECOMENDAÇÕES REGULATÓRIAS OBJETIVAS

Com base nas diretrizes acima, recomenda-se que futura proposta legislativa contenha, no mínimo, os seguintes comandos:

- Definição clara de objeto e finalidade: a lei deverá declarar que a tributação da folha de pagamentos tem como finalidade exclusiva o financiamento das aposentadorias do RGPS e das demais prestações previdenciárias contributivas, vedada a destinação de tais recursos a finalidades estranhas ao seguro social.
- Quadro de transição das contribuições parafiscais: estabelecimento de cronograma de migração das contribuições de terceiros para bases alternativas (consumo, faturamento ou orçamento), com preservação dos programas financiados e revisão periódica de sua eficiência.
- Reestruturação da CPP: introdução de faixas ou limites de incidência da CPP sobre a remuneração, com desoneração parcial acima do teto do RGPS e proibição de benefícios setoriais que não observem critérios gerais e transparentes.
- Vinculação cruzada com reforma da tributação da renda: previsão expressa de que a redução da carga sobre a folha será compensada por ajustes na tributação da renda, faturamento ou lucro, em conformidade com o art. 18, III, da EC 132/2023, sem aumento da carga global.
- Mecanismos de monitoramento e avaliação: inclusão de obrigação de elaboração periódica de Relatório de Impacto Previdenciário e do Trabalho, avaliando efeitos da nova estrutura sobre arrecadação, formalização, produtividade e competitividade, com possibilidade de ajustes paramétricos automáticos.

CONCLUSÃO

O diagnóstico sintético apresentado confirma que a estrutura atual de tributação da folha de pagamento é insuficiente e disfuncional diante da economia digital, na medida em que concentra a carga sobre um tipo de vínculo (emprego formal) que se torna proporcionalmente menos frequente, ao mesmo tempo em que penaliza a competitividade e incentiva a informalidade.

A Emenda Constitucional n.º 132/2023 abre uma janela normativa concreta para a reconfiguração estrutural dessa tributação, autorizando a combinação entre a desoneração do trabalho formal e o maior uso de bases alternativas, especialmente a renda.

Como desdobramento prático para impulsionar este debate, recomenda-se a

apresentação de Ideia Legislativa ao portal e-Cidadania²⁰⁰ do Senado Federal, com base nas diretrizes desta nota, com fulcro no art. 18, III, da EC n.º 132/2023.

MINUTA DE IDEIA LEGISLATIVA²⁰¹

Título da sua Ideia

Exponha, em poucas palavras, o que é essencial em sua ideia. Seja claro, pois esse campo identificará sua Ideia Legislativa na lista geral.

Reforma da Tributação da Folha à Luz da Economia Digital

Descrição da sua Ideia

Explique o que sua ideia fará se for transformada em lei. Você pode descrever o problema que será solucionado com a implementação de sua ideia.

O Brasil tributa muito e mal o trabalho. O foco na folha eleva o custo do emprego formal, incentiva a informalidade e contribui para a erosão da base de financiamento da previdência, que se agrava com as mudanças instituídas pela economia digital. O problema, portanto, é a insustentabilidade e inadequação do modelo atual de tributação do trabalho.

Se transformada em lei, a presente ideia permitirá um modelo mais sustentável de tributação, considerando a realidade atual ao ampliar e diversificar a base de financiamento e adequar o sistema às novas dinâmicas da economia digital e das novas formas de trabalho.

As propostas são apresentadas na nota técnica em anexo.

²⁰⁰ <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/principalideia>

²⁰¹ Formatação utilizada para simular o *layout* do portal e-Cidadania.