

Para acessar o relatório completo clique [aqui](#).

2. DIAGNÓSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Nesta seção, analisaremos, nos tópicos 2.1 e 2.2, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS). Nos dois tópicos finais, discutiremos dois temas que têm sido recorrentemente colocados no debate público: a cobrança da dívida ativa da Previdência para sanar o déficit previdenciário e o cálculo do déficit sem considerar a existência das Desvinculações das Receitas da União (DRU).

2.1 Análise do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e dos Benefícios Assistenciais

Este tópico pretende analisar a evolução do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e dos Benefícios Assistenciais. O RGPS congrega a maior parte dos trabalhadores brasileiros da iniciativa privada, que podem optar pela aposentadoria por tempo de contribuição ou por idade. Estão incluídos também os pensionistas e os beneficiários de auxílios e outras transferências chamadas benefícios acidentários. O RGPS apresenta uma dinâmica que, sob a legislação vigente, tenderá a produzir pressões crescentes sobre o gasto público federal. O objetivo desta seção é mostrar a evolução das principais variáveis do RGPS: quantidade de beneficiários, valores dos benefícios pagos, despesas e receitas do sistema, além do déficit. Adicionalmente, mostraremos os dados dos benefícios assistenciais, sem detalhar os tipos de transferências, devendo o Benefício de Prestação Continuada (BPC) ser tratado na seção 4 deste relatório.

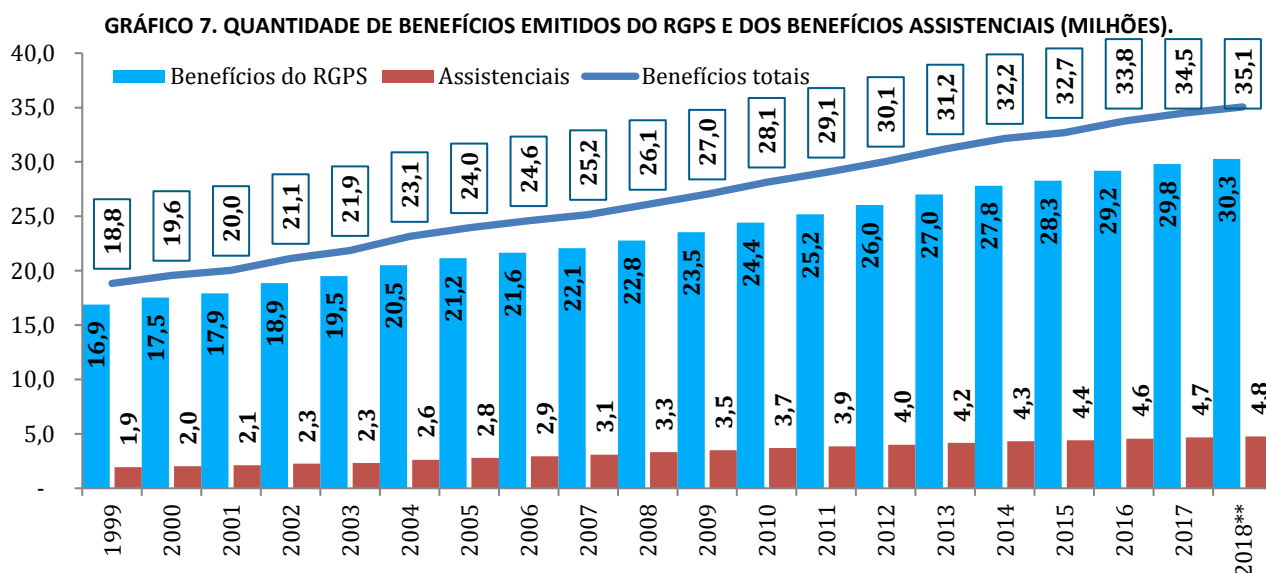
Despesas do RGPS estão em R\$ 553,95 bilhões, de acordo com os dados oficiais. O RGPS abrange 30,3 milhões de beneficiários, conforme dados de dezembro de 2018, aos quais se somam outros 4,8 milhões de beneficiários de programas assistenciais, incluindo o Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado a idosos e deficientes¹. O RGPS subdivide-se em benefícios previdenciários e benefícios acidentários. As despesas totais do RGPS somadas às dos benefícios assistenciais totalizaram, em 2018, R\$ 553,95 bilhões, dos quais R\$ 446,60 bilhões referentes à clientela urbana e R\$ 107,35 bilhões à clientela rural.²

¹ Optamos por não tratar dos chamados Encargos Previdenciários da União e dos Benefícios de Legislação Específica, concentrando esta análise nos grupos relativamente mais relevantes, sob a ótica das contas públicas. Os dados do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS), que até o momento de publicação deste relatório se encerravam em 2017, trazem a rubrica Encargos Previdenciários da União como sendo a soma de: “benefícios de aposentadorias e pensões dos servidores civis e militares da administração direta da União e benefícios concedidos através de leis especiais”, conforme nota de rodapé número 5 da planilha “17SH01_10.xls”, contida nos arquivos do Suplemento Histórico do AEPS. Contudo, para informações a partir de 2018, a única fonte disponível está no Boletim Estatístico de Previdência Social (BEPS), cuja rubrica informada, no lugar dos Encargos Previdenciários da União, é a denominada Benefícios de Legislação Específica. Pela nota de rodapé do BEPS de dezembro de 2018 e pela confrontação dos dados do AEPS de 2017 com os do BEPS de dezembro de 2017, é possível observar que os Benefícios de Legislação Específica, na verdade, representam a soma dos Encargos Previdenciários da União com as Pensões Mensais Vitalícias. Essa informação é importante para fins de construção de séries históricas a partir de dados do AEPS e do BEPS, mantida a consistência entre as variáveis observadas.

² É importante destacar que toda a análise exposta neste trabalho considera as séries do BEPS. As despesas da previdência, no entanto, guardam uma diferença importante com os dados do Tesouro. Isso se deve a questões de metodologia de caixa e competência. O próprio BEPS traz, em suas tabelas mensais, na aba de número 26, a apresentação dos dados de fluxo de caixa, que utilizaremos especificamente quando formos apresentar os dados do déficit da previdência, ao final deste trabalho, junto da evolução das receitas. Os dados da aba 26 são iguais aos disponibilizados pelo Tesouro nas suas planilhas do Resultado do Tesouro Nacional (RTN) mensais, pois se trata da mesma metodologia – caixa. Já os dados da aba 11 do BEPS (e todas que se referem aos benefícios emitidos) são diferentes dos da aba 26 e, portanto, do Tesouro, porque seguem a metodologia de competência. Como os dados desagregados só estão disponíveis nesta segunda metodologia, no BEPS, optamos por analisá-los e, na hora de apresentar o déficit, optamos pelos dados de caixa.

2.1.1 Visão geral dos benefícios

Número de beneficiários totais saltou de 18,8 milhões para 35,1 milhões entre 1999 e 2018. No Gráfico 7, apresentamos os dados de quantidades agregados nesses dois grupos, conforme classificação do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) e do Boletim Estatístico de Previdência Social (BEPS). Os dados e os boletins foram obtidos no site da Previdência, vinculado ao Ministério da Economia. Nele, são disponibilizadas as planilhas com informações mensais e anuais, para diferentes aberturas e classificações³. No Gráfico 7, destaca-se o crescimento expressivo do RGPS, dos benefícios assistenciais e da série agregada. A quantidade de benefícios emitidos do RGPS – que representa o estoque de benefícios no instante observado – saltou de 16,9 milhões para 30,3 milhões, entre 1999 e 2018. Já os assistenciais passaram de 1,9 milhão para 4,8 milhões no mesmo período.



Fonte: AEPS e BEPS. Elaboração: IFI.

Havia 10,8 milhões em estoque de benefícios de aposentadoria por idade no fim de 2018. Os benefícios do RGPS são compostos por benefícios acidentários e previdenciários. Estes últimos correspondem à maior parcela do regime, equivalentes a 97,3% do total. Os benefícios de aposentadoria totalizaram 29,5 milhões, em 2018, e incluem: aposentadorias por tempo de contribuição (6,3 milhões), idade (10,8 milhões) e invalidez (3,4 milhões); pensões por morte (7,7 milhões); auxílio-doença, auxílio-acidente e auxílio-reclusão (1,3 milhão); e salário-maternidade (53,5 mil)⁴. Já os acidentários, que em 2018 alcançaram total de 804,3 mil, dividem-se em: invalidez (215,1 mil); pensões por morte (109 mil) e auxílios (480,3 mil).

Pressões demográficas afetam particularmente os benefícios previdenciários. Os benefícios previdenciários são os mais relevantes, do ponto de vista das pressões esperadas sobre a dinâmica das contas públicas. Enquanto os benefícios previdenciários do RGPS passaram de 16,2 milhões para 29,5 milhões, entre 1999 e 2018, os benefícios acidentários do regime ficaram praticamente estacionados na faixa de 700 a 800 mil emissões.

³ Consultar o Suplemento Histórico do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) e os Boletins Estatísticos de Previdência Social (Beps) neste endereço: <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-previdencia-social/>.

⁴ Há ainda a categoria outros, com valores baixos.

BPC para idosos e deficientes totalizou 4,7 milhões de benefícios em 2018. Quanto ao segundo grande grupo de benefícios, os assistenciais, que totalizaram 4,8 milhões, em 2018, destacam-se os chamados amparos assistenciais, contemplados na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que incluem o BPC para idosos e o BPC para portadores de deficiência. Esses dois programas totalizam 4,7 milhões ou 97,7% dos benefícios assistenciais. Daí a preocupação em tratar deste assunto em capítulo à parte, como fizemos na Nota Técnica nº 28, produzida pela IFI, no final de fevereiro, com o objetivo de estimar os impactos das mudanças previstas na PEC nº 6/2019 para o BPC. Na seção 4, republicaremos essa Nota Técnica na íntegra.

A Tabela 9 resume todo o conjunto de benefícios, conforme abertura do AEPS, até 2017, e dados do BEPS para 2018.

TABELA 9. QUANTIDADES DE BENEFÍCIOS EMITIDOS – RGPS E BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS (UNIDADE: MILHARES)

DISCRIMINAÇÃO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018**
Benefícios totais (1 + 2 + 3) *	18.835	19.573	20.033	21.126	21.852	23.147	23.951	24.593	25.170	26.096	27.048	28.141	29.051	30.057	31.199	32.153	32.702	33.756	34.498	35.059
1. Benefícios do RGPS	16.897	17.531	17.928	18.873	19.521	20.517	21.158	21.645	22.066	22.776	23.534	24.427	25.176	26.033	27.009	27.819	28.276	29.183	29.805	30.279
1.1 Previdenciários	16.244	16.862	17.241	18.153	18.785	19.760	20.402	20.912	21.298	21.973	22.736	23.599	24.342	25.193	26.151	26.958	27.430	28.342	28.990	29.474
1.1.1 Aposentadorias	10.860	11.191	11.395	11.787	12.143	12.633	13.054	13.447	13.879	14.453	15.076	15.606	16.139	16.726	17.352	17.940	18.404	19.062	19.808	20.426
a) Tempo de contribuição	3.283	3.351	3.391	3.500	3.556	3.663	3.703	3.792	3.943	4.118	4.317	4.487	4.673	4.862	5.064	5.255	5.435	5.726	6.043	6.260
b) Idade	5.373	5.589	5.721	5.940	6.170	6.447	6.677	6.915	7.182	7.500	7.857	8.162	8.457	8.798	9.165	9.509	9.763	10.101	10.471	10.800
c) Invalidez	2.204	2.251	2.283	2.347	2.417	2.523	2.674	2.740	2.753	2.835	2.903	2.958	3.010	3.066	3.122	3.177	3.206	3.236	3.294	3.360
1.1.2 Pensões por morte	4.872	5.031	5.157	5.356	5.471	5.668	5.783	5.921	6.090	6.275	6.458	6.631	6.797	6.976	7.159	7.317	7.412	7.563	7.676	7.720
1.1.3 Auxílios	467	502	588	864	1.108	1.406	1.522	1.502	1.282	1.189	1.130	1.288	1.331	1.408	1.548	1.615	1.558	1.661	1.424	1.274
a) Doença	460	492	574	849	1.089	1.382	1.493	1.469	1.244	1.145	1.078	1.229	1.263	1.329	1.457	1.516	1.452	1.543	1.294	1.132
b) Reclusão	4	6	9	9	12	14	18	18	20	22	27	29	33	38	43	44	44	47	48	45
c) Acidente	3	4	5	6	8	9	11	15	18	22	26	29	35	41	48	55	62	71	83	97
1.1.4 Salário-maternidade	38	133	97	142	60	51	41	41	45	55	71	73	74	83	91	86	56	56	82	54
1.1.5 Outros	6	6	5	4	4	3	3	2	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
1.2 Acidentários	653	669	686	720	736	757	756	733	769	804	798	828	835	840	858	861	846	842	815	804
1.2.1 Aposentadoria por invalidez	104	111	116	124	130	136	144	147	149	153	160	166	174	182	189	196	201	206	211	215
1.2.2 Pensão por morte	128	129	129	130	130	130	130	129	129	128	127	125	124	122	121	119	116	114	112	109
1.2.3 Auxílios	420	429	441	466	476	490	482	456	491	522	512	536	537	536	548	546	528	521	493	480
a) Doença	77	77	84	107	117	132	125	101	138	171	162	183	179	175	182	175	156	152	123	108
b) Acidente	245	254	259	263	265	266	268	269	271	273	275	281	289	295	304	313	318	322	326	333
c) Suplementar	98	98	98	96	94	92	89	86	83	79	75	72	69	65	62	58	55	47	43	40
2. Benefícios Assistenciais	1.937	2.042	2.105	2.253	2.330	2.630	2.793	2.940	3.097	3.312	3.504	3.704	3.864	4.012	4.178	4.322	4.414	4.562	4.683	4.761
2.1 Benefício de Prestação Continuada	1.033	1.210	1.339	1.561	1.701	2.061	2.277	2.477	2.681	2.934	3.167	3.402	3.595	3.772	3.964	4.130	4.243	4.412	4.549	4.652
2.1.1 Portador de deficiência	720	807	870	976	1.036	1.128	1.212	1.294	1.385	1.511	1.626	1.778	1.908	2.022	2.142	2.254	2.324	2.437	2.527	2.603
2.1.2 Idoso	312	403	469	585	665	933	1.066	1.184	1.296	1.424	1.541	1.623	1.688	1.750	1.822	1.877	1.919	1.975	2.022	2.049
2.2 Pensões mensais vitalícias	19	19	19	18	18	18	17	16	16	15	15	14	14	13	12	12	11	11	10	-
2.3 Rendas mensais vitalícias	886	813	747	674	611	551	499	446	400	362	322	288	255	228	202	180	160	140	123	109
2.3.1 Invalidez	548	510	476	437	403	370	341	311	284	261	237	216	195	178	161	146	132	118	106	96
2.3.2 Idade	338	303	272	237	208	181	158	136	116	101	85	72	60	50	41	34	28	22	17	13
3. Encargos Prev. da União	-	-	-	-	-	-	-	8	7	8	10	11	12	12	12	11	11	10	10	-
4. Ben. de Legis. Específica (2.2 + 3)	-	-	-	-	-	-	-	25	23	23	25	25	25	25	24	23	22	21	20	19

* Para 2018, a totalização é feita com o item 4, e não com o item 3. / ** Dados faltantes em 2018 devem-se às discrepâncias entre BEPS e AEPS (ver nota de rodapé nº 1).

Fontes: AEPS e BEPS. Elaboração: IFI.

2.1.2 Os Benefícios do RGPS

Esta análise concentra-se no RGPS, com descritivo dos diferentes benefícios. Como se pode observar pela Tabela 9, os benefícios do RGPS incluem os previdenciários e os acidentários. Vamos nos ater, primordialmente, aos detalhes dos benefícios previdenciários do RGPS, que incluem as aposentadorias por tempo de contribuição, as aposentadorias por idade, as aposentadorias por invalidez, as pensões por morte, os auxílios e a categoria outros. A seguir, a descrição de cada um desses benefícios.

Aposentadorias por idade

As aposentadorias por idade têm a exigência de contribuição mínima de 15 anos, na regra atual. Os aposentados por idade totalizam 10,8 milhões, de acordo com o BEPS de dezembro de 2018. As aposentadorias por idade são benefícios destinados a pessoas que atinjam 60 anos, no caso das mulheres, e 65 anos, no caso dos homens. É necessário comprovar, no mínimo, 15 anos de tempo de contribuição para ter acesso à aposentadoria por esse critério. Essas são as regras para os trabalhadores da área urbana. No caso da aposentadoria rural, é preciso ter idade mínima de 55 anos, no caso de mulheres, e de 60 anos, no caso de homens, com 15 anos de tempo mínimo de contribuição. O valor médio das aposentadorias por idade está hoje em R\$ 969.

A média de aposentadoria dos trabalhadores urbanos é superior à observada no rural. Para os trabalhadores urbanos, a média é maior, da ordem de R\$ 1.143, e, para os da área rural, R\$ 853. Os dados são referentes a dezembro de 2018. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6, de 2019, altera essas regras, conforme explicamos na seção 3 deste relatório. Atualmente, o cálculo do valor de benefício é feito sobre uma base de 80% da média dos maiores salários. Essa base é multiplicada por 70% e por um 1% adicional a cada ano de contribuição, sempre tendo por base a regra vigente. Por exemplo, um homem com 65 anos e 15 anos de contribuição terá de multiplicar sobre sua base (80% maiores salários) o percentual de 85% ($70\% + 15 \times 1\% = 85\%$). Cabe lembrar, no entanto, que há um piso para os benefícios previdenciários, fixado com base no salário mínimo, conforme § 2º do artigo 201 da Constituição Federal.

Aposentadorias por tempo de contribuição

As aposentadorias por tempo de contribuição pagam em média benefício de R\$ 1.985. Os aposentados por tempo de contribuição representam 6,3 milhões de pessoas, conforme dados do encerramento de 2018. As aposentadorias por tempo de contribuição destinam-se àqueles que comprovem tempo mínimo de contribuição de 30 anos, no caso das mulheres, e de 35 anos, no caso dos homens. O valor do benefício de aposentadoria é calculado pela multiplicação entre o percentual de 80%, a média dos maiores salários de contribuição do trabalhador e o Fator Previdenciário, que é uma fórmula que combina sobrevida, idade e tempo de contribuição⁵. Desde 2015, existe também a possibilidade de aplicação da chamada “regra 85/95” como uma alternativa ao Fator Previdenciário. A regra permite a aposentadoria às mulheres que atinjam 85 pontos e aos homens que atinjam 95 pontos. Esses pontos de referência vão aumentando um degrau a cada ano. Em 2019, já estão em 86/96.

Por exemplo, uma mulher de 56 anos de idade que tenha atingido, em 2019, 30 anos de contribuição, poderá se aposentar por tempo de contribuição ($30 + 56 = 86$) sem a aplicação do Fator. Conforme mencionado acima, a média das aposentadorias por tempo de contribuição está em R\$ 1.984,75 atualmente, de acordo com dados de dezembro de 2018.

⁵ Cabe lembrar que o Fator Previdenciário atua como um redutor do benefício de aposentadoria, sendo um mecanismo para incentivar a postergação da decisão de aposentar-se.

No caso dos trabalhadores urbanos, a média é de R\$ 1.988 e, dos rurais, R\$ 1.073. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6, de 2019, também altera essas regras, conforme explicamos na seção 3 deste relatório.

Aposentadorias por invalidez

O benefício de invalidez equivale, em média, a R\$ 1.189. As aposentadorias por invalidez, que totalizaram 3,4 milhões em dezembro de 2018, são concedidas àquele “trabalhador permanentemente incapaz de exercer qualquer atividade laborativa e que também não possa ser reabilitado em outra profissão, de acordo com a avaliação da perícia médica do INSS”⁶. A porta de acesso, hoje, é o Auxílio-Doença. A checagem para continuar a receber o benefício é feita de dois em dois anos. O valor do benefício é calculado pela multiplicação do percentual de 100% pela média dos salários de contribuição do trabalhador. Hoje, o valor médio do benefício é de R\$ 1.189, sendo R\$ 1.242 no caso dos trabalhadores urbanos, e R\$ 859 no caso dos rurais. As regras também sofrem alterações pela proposta do atual governo, tema que será tratado na seção 3.

Pensões por morte

Novas regras deverão alterar consideravelmente as pensões por morte. As pensões por morte são concedidas no caso de falecimento de um beneficiário do regime geral ou trabalhador urbano. O “benefício [é] destinado aos dependentes (cônjuge, companheiro, filhos e enteados menores de 21 anos ou inválidos, desde que não tenham se emancipado; pais; irmãos não emancipados, menores de 21 anos ou inválidos) de beneficiário que era aposentado ou trabalhador que exercia sua atividade no perímetro urbano”. O valor do benefício é calculado multiplicando-se 100% pelo valor do benefício (ou salário) do falecido, mas limitado ao teto do INSS, hoje em R\$ 5.839,45⁷. As regras para a pensão estão sendo alteradas na nova PEC da Previdência, o que deverá produzir efeitos importantes sobre a evolução do gasto público (ver seção 3).

Auxílios

O valor médio dos auxílios ficou em R\$ 1.226 em 2018. Os auxílios são divididos em: auxílio-doença, auxílio-acidente e auxílio-reclusão, totalizando 1,3 milhão de beneficiários, conforme dados oficiais de dezembro de 2018. O valor médio pago é da ordem de R\$ 1.226, sendo R\$ 1.280 para os trabalhadores urbanos e R\$ 852 para os rurais. O auxílio-doença é concedido pelos mesmos critérios da aposentadoria por invalidez. O auxílio-acidente, por sua vez, tem “natureza indenizatória [e é] pago ao segurado do INSS quando, em decorrência de acidente, apresentar sequela permanente que reduza sua capacidade para o trabalho. Essa situação é avaliada pela perícia médica do INSS. Como se trata de uma indenização, não impede o cidadão de continuar trabalhando”.⁸ O auxílio-reclusão, por fim, é destinado a detentos que não tenham outras remunerações e cujo último salário não ultrapasse os limites fixados na legislação vigente.

Salário-maternidade

Hoje, há 54 mil beneficiários nesta categoria, de acordo com dados de 2018. O salário-maternidade é um benefício pago às mães, sendo o fato gerador do benefício o parto, a adoção de uma criança ou o aborto não-criminoso. Os critérios são diferentes para empregadas e desempregadas. O benefício médio, hoje, corresponde a R\$ 810, com R\$ 817 na área urbana e R\$ 731 na área rural. O benefício tem duração específica, de 14 dias (aborto) ou 120 dias, nos demais casos.

⁶ Informações obtidas em: <https://www.inss.gov.br/beneficios/aposentadoria-por-invalidez/>

⁷ Valor obtido em: <https://www.inss.gov.br/servicos-do-inss/calculo-da-guia-da-previdencia-social-gps/tabela-de-contribuicao-mensal/>

⁸ Consulte esta página do INSS: <https://www.inss.gov.br/beneficios/auxilio-acidente/>

Benefícios acidentários

Os benefícios acidentários correspondem a 804 mil ao final de 2018. Os auxílios respondem pela maior parcela dessas transferências sociais, mas há também pensões e aposentadorias por invalidez incluídas nessa categoria. O valor médio do benefício é de R\$ 1.116, sendo R\$ 1.130 na área urbana e R\$ 748 na rural.

2.1.3 Valores médios, despesas, receitas e déficit previdenciário

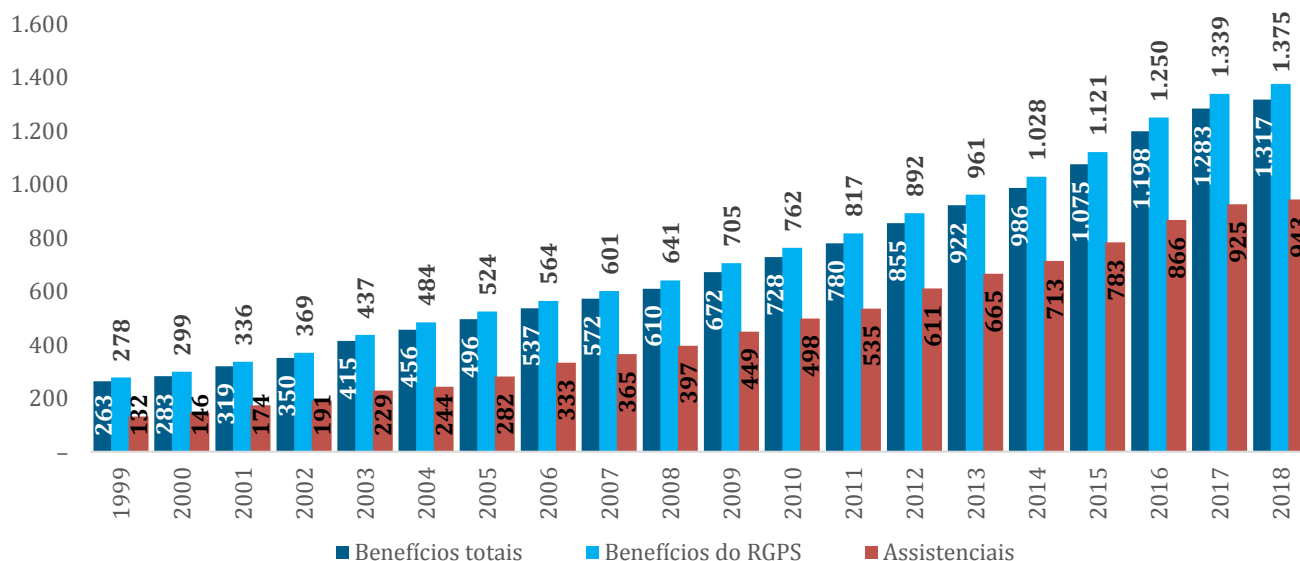
Evolução dos valores médios dos benefícios

Este tópico apresentará os dados de benefício médio com dados do BEPS e AEPS. Para analisar mais apropriadamente o RGPS, é importante observar a evolução dos valores médios pagos em cada benefício, que podem ser obtidos nos mesmos relatórios acima mencionados – AEPS e BEPS. Também podemos analisar as despesas consolidadas de cada uma dessas rubricas para comparar as informações à dinâmica das receitas do RGPS. Finalmente, apresentaremos o déficit do RGPS e sua evolução, conforme cálculo oficial.

Compusemos os dados mensais de 2018 para poder completar a série anual do AEPS. Os valores médios pagos no RGPS apresentados anteriormente foram obtidos no BEPS de dezembro de 2018, isto é, observou-se o valor pago naquele mês (despesas totais) e a quantidade de beneficiários, dividindo-se um pelo outro. Para comparar a evolução anual do benefício médio, vamos tomar os dados do AEPS, anuais, de despesas e quantidades (as quantidades estão expressas na Tabela 9), e dividir um pelo outro. Para 2018, em particular, como ainda não foi divulgado o AEPS, vamos consolidar as despesas informadas mensalmente no BEPS e dividir pela quantidade de benefícios emitidos totais.

O resultado é que o benefício médio de todos os tipos de transferência saltou de R\$ 263, em 1999, para R\$ 1.317, em 2018. No caso do RGPS, a média foi de R\$ 278 para R\$ 1.375, no mesmo período, enquanto a média dos Assistenciais avançou de R\$ 132 para R\$ 943. O Gráfico 8, a seguir, permite observar a evolução do valor médio do benefício para essas três categorias ao longo dos últimos vinte anos.

GRÁFICO 8. VALORES MÉDIOS DE TODOS OS BENEFÍCIOS: RGPS E ASSISTENCIAIS (R\$ CORRENTES)

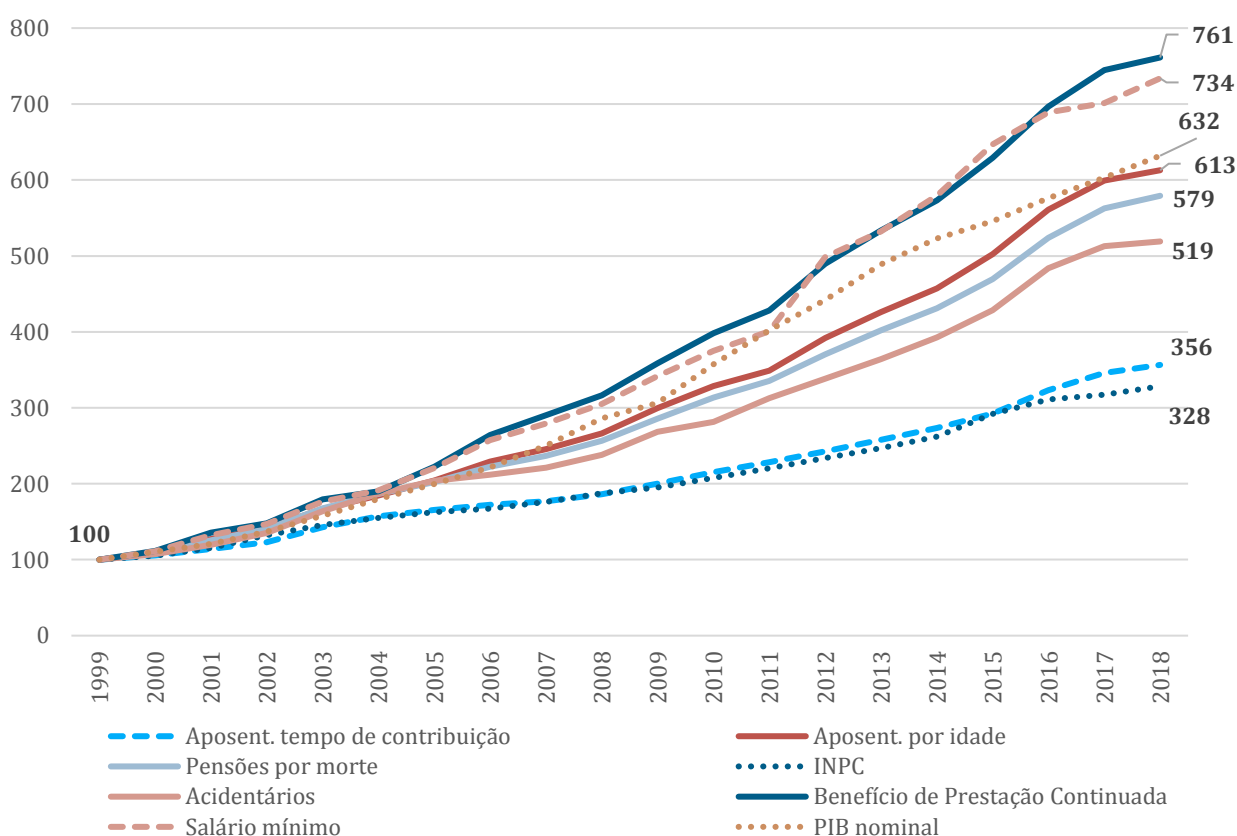


Fonte: AEPS e BEPS. Elaboração: IFI.

As séries abaixo evidenciam o crescimento acumulado de cada benefício. O Gráfico 9 apresenta as séries de valor médio de benefícios comparadas ao longo do tempo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e o salário mínimo. Todos os valores estão em número-índice, fixados na base 100 os valores das séries em 1999. Isso permite observar, automaticamente, a variação acumulada em um determinado período. No gráfico, portanto, um valor do BPC de 761 indica que houve variação acumulada de 661% desde 1999 (período inicial dos índices), elevando o valor médio, em 2018, a 7,6 vezes o patamar de 1999.

Entre 1999 e 2018, o benefício médio do BPC multiplicou-se por 7,6 vezes. Assim, é possível ter a dimensão do quanto os valores médios aumentaram em relação aos dois principais indexadores das transferências sociais. Entre 1999 e 2018, os valores médios das aposentadorias por idade foram multiplicados por 6,1 vezes; já os valores médios das aposentadorias por tempo de contribuição, por 3,6 vezes; enquanto os valores médios do BPC multiplicaram-se por 7,6 vezes e os valores médios das pensões por morte multiplicaram-se por 5,8 vezes. Nesse mesmo período, o nível de preços multiplicou-se por 3,3 vezes (inflação acumulada de 228%); o salário mínimo, por 7,3 vezes; e o PIB, por 6,3 vezes.

GRÁFICO 9. BENEFÍCIOS MÉDIOS SELECIONADOS, INPC, SALÁRIO MÍNIMO E PIB EM NÚMERO-ÍNDICE (1999 = 100)



Fonte: BEPS, AEPS e Ipeadata. Elaboração: IFI.

Em geral, os benefícios médios têm evoluído acima da inflação nos últimos vinte anos. A evolução dos valores médios de benefício do RGPS e dos benefícios assistenciais mostra que, nos últimos vinte anos, os principais benefícios emitidos tiveram reajustes acumulados superiores à inflação medida pelo INPC. As aposentadorias por tempo de contribuição foram as que se comportaram de maneira mais próxima à série do INPC. Em seguida, os benefícios acidentários e as pensões por morte. As aposentadorias por idade apresentaram desempenho muito similar ao do PIB

(marginalmente abaixo). Já o BPC superou todos os indicadores de referência, situando-se pouco acima do salário mínimo. Cabe ressaltar, entretanto, o efeito composição. Isto é, as aposentadorias equivalentes ao salário mínimo são indexadas ao BPC. Os valores dos benefícios maiores que o mínimo, por sua vez, crescem alinhados à inflação. Isto é, o resultado observado no gráfico é mero corolário das regras vigentes.

Dados comparados de quantidades de benefícios e população permitem entender as relações da previdência com a demografia. Ao início desta seção, apresentamos a Tabela 9, que contém a evolução desagregada das quantidades de benefícios emitidos desde 1999. Vale a pena, para benefícios selecionados, como fizemos com os valores médios, na subseção anterior, apresentar sua evolução em relação a variáveis que, sabidamente, condicionam a evolução das quantidades. A ideia da Tabela 10 é apresentar as quantidades como proporção da população (fizemos duas abordagens: mais de 50 anos e mais de 60 anos). Comparar as quantidades à evolução demográfica ajuda a compreender como o peso da demografia vai afetar a geração futura de benefícios (ver a seção 1).

TABELA 10. QUANTIDADES DE BENEFÍCIOS EMITIDOS E DEMOGRAFIA

DISCRIMINAÇÃO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Aumento em milhões ou p.p. entre 2010 e 2018
População com mais de 60 anos	20,9	21,6	22,4	23,2	24,1	25,0	26,0	27,0	28,0	7,2
População com mais de 50 anos	39,5	40,9	42,3	43,7	45,1	46,6	48,1	49,6	51,1	11,5
Benefícios totais (% da população > 50)	71,19%	71,07%	71,13%	71,43%	71,26%	70,20%	70,24%	69,61%	68,65%	-2,53 p.p.
Aposent. por tempo de contribuição (idem)	11,35%	11,43%	11,51%	11,59%	11,65%	11,67%	11,91%	12,19%	12,26%	0,91 p.p.
Aposent. por idade (idem)	20,65%	20,69%	20,82%	20,98%	21,07%	20,96%	21,02%	21,13%	21,15%	0,50 p.p.
Pensões por morte (idem)	16,77%	16,63%	16,51%	16,39%	16,21%	15,91%	15,74%	15,49%	15,12%	-1,66 p.p.
Benefício de Prestação Continuada (idem)	4,11%	4,13%	4,14%	4,17%	4,16%	4,12%	4,11%	4,08%	4,01%	-0,09 p.p.
BPC (% da população > 60)	7,78%	7,81%	7,81%	7,84%	7,78%	7,66%	7,60%	7,49%	7,31%	-0,47 p.p.

Fonte: IBGE e BEPS de dezembro de 2018. Elaboração: IFI.

Aposentadorias por idade e por tempo de contribuição estão crescendo em relação à população idosa. É importante observar que, na Tabela 10, a evolução das aposentadorias por idade e por tempo de contribuição mostrou-se um pouco mais acentuada do que a evolução da população superior a 50 anos. Nos outros casos, houve queda dos percentuais, como em pensões e benefícios totais. Já no caso do BPC, as quedas foram mais contidas, de 0,1% ou 0,5%, respectivamente, quando considerados denominadores diferentes para o cálculo: população acima de 50 anos e população acima de 60 anos. A idade média de aposentadoria por tempo de contribuição é de 54,2 anos, segundo o BEPS de dezembro de 2018. Para as aposentadorias por idade, a idade média é de 61 anos. A média global, para os dois regimes, é de 58,6 anos. (Tabela 11)

TABELA 11. IDADE MÉDIA DE APOSENTADORIA POR TIPO DE APOSENTADORIA NO RGPS

Benefícios concedidos em 2018	
Aposentadorias por Idade e Tempo de Contribuição	58,6
Aposentadorias por Tempo de Contribuição	54,2
Aposentadorias por Idade	61,0
Aposentadorias por Invalidez	53,3
Amparo Assistencial ao Idoso (BPC)	66,2
Pensões por Morte	56,9

Fonte: BEPS de dezembro de 2018. Elaboração: IFI.

A idade de 58,6 anos indica que, pelas regras vigentes, as pessoas conseguem se aposentar, em média, com essa quantidade de anos.

Box. Um exemplo hipotético para entender a sensibilidade do RGPS à demografia

Vamos assumir, por hipótese, que, dado o envelhecimento esperado, as pessoas em determinada faixa de idade continuassem conseguindo se aposentar, enquanto um novo contingente de pessoas com idade mais avançada iria também estar apto a requisitar sua aposentadoria. Isto é, a base de pessoas elegíveis à aposentadoria, mantidas as regras atuais, aumentaria só pela força das alterações na demografia. Por hipótese, então, vamos imaginar que as regras atuais de aposentadoria não fossem alteradas e a idade média continuasse próxima do patamar atual, no caso das aposentadorias (ambos os regimes), isto é, na casa de 58 a 60 anos. Este é um exercício que ajudará a refletir sobre a sensibilidade das contas da previdência às mudanças demográficas discutidas na seção 1.

Se tomarmos a evolução das projeções da população do IBGE, vemos que as pessoas com 58 anos ou mais, entre 2018 e 2060, passarão de 32,1 milhões para 79,4 milhões. Em 2018, de 32,1 milhões de pessoas com mais de 60 anos, havia 17,1 milhões de aposentados por tempo de contribuição ou por idade (uma cobertura de 53,3% da população acima de 58 anos). Por hipótese, assumindo que essa razão aumentasse para 63,3%, nos próximos anos, apenas para fins de simulação, os aposentados por tempo de contribuição e por idade saltariam para 50,3 milhões. Para ter a dimensão fiscal dessa simulação, vamos recorrer aos dados das despesas. Os gastos com aposentadorias por tempo de contribuição e idade, isoladamente, representaram R\$ 295,6 bilhões ou 4,3% do PIB em 2018. Em 1999, esse subgrupo representava R\$ 34,6 bilhões ou 3,2% do PIB.

Considerados os hipotéticos 42,3 milhões de benefícios para o ano de 2060, e assumindo que o benefício médio mensal de 2018 (R\$ 1.444) evoluísse à razão de uma inflação anual média de 4% mais uma taxa real anual média de 1%, até 2060, o benefício médio mensal (incluindo aposentadorias por idade e por tempo de contribuição) atingiria R\$ 11.207 no final do período. Assim, a despesa total com esse subgrupo saltaria para R\$ 6,8 trilhões (50,3 milhões x R\$ 11.207 x 12 meses). Em % do PIB, assumindo uma evolução nominal média anual de 6% para o PIB, essa despesa representaria 8,5% do PIB calculado para 2060. Isto é, apenas com aposentadorias do RGPS (idade e tempo de contribuição), a despesa dobraria de tamanho em percentagem do PIB no período. Com percentuais de cobertura maiores, da ordem de 73,3%, por exemplo, esse resultado passaria para cerca de 10% do PIB.

Cabe ressaltar que o benefício médio dos aposentados por idade e por tempo de contribuição tem evoluído a uma taxa nominal superior à considerada no exercício proposto. Entre 1999 e 2018, o benefício médio aumentou 8% ao ano. Isto é, a taxa considerada na simulação, de 5%, nos parece conservadora. De todo modo, é importante ressaltar que este é apenas um **exemplo elucidativo** da questão fiscal previdenciária associado à evolução demográfica. Não configura projeção ou estimativa da IFI. Esta é uma forma de evidenciar os potenciais efeitos das variáveis populacionais sobre a evolução dos benefícios emitidos, caso não ocorram mudanças nas regras de aposentadoria.

A propósito, a IFI tem apresentado, por meio de Notas Técnicas, os cálculos, simulações ou estimativas para cada uma das mudanças previstas na PEC nº 6/2019. Parte dos resultados das simulações feitas até o momento pela nossa equipe serão apresentados na seção 4 deste Relatório. Após a publicação do RAF Especial, pretendemos seguir com o trabalho de avaliação do impacto fiscal da PEC, incluindo projeções para o RGPS e o RPPS.

Evolução das despesas e receitas

RGPS é o gasto público federal mais elevado, inclusive quando comparado aos juros. Passando à análise dos gastos, observa-se que as despesas com benefícios do RGPS e benefícios assistenciais somaram R\$ 553,95 bilhões em 2018, segundo dados do BEPS de dezembro de 2018. Em porcentagem do PIB, isso representou 8,1% (utilizando a série de PIB mensal acumulada em 12 meses, a partir dos dados do Banco Central⁹). Trata-se do gasto público federal mais elevado, inclusive quando comparado aos gastos com juros (hoje em 5,5% do PIB). Nos últimos vinte anos, essas despesas previdenciárias subiram 2,6 pontos de porcentagem do PIB.

Os Gráficos 10 a 14 trazem a evolução desses gastos previdenciários em reais e em % do PIB. Primeiro, apresentamos as despesas totais, incluindo os benefícios do RGPS e os assistenciais e, em seguida, segregamos a análise, mostrando a evolução dos principais componentes do RGPS – aposentadorias por tempo de contribuição, por idade e pensões – e a evolução dos benefícios assistenciais (que incluem o BPC, algo de análise segregada neste relatório, na seção de 4).

As Tabelas 12 e 13 apresentam os dados completos para consulta, em reais correntes e em % do PIB.

⁹ No sistema de séries temporais do Banco Central, acessar a série de código 4380.

TABELA 12. DESPESAS DO RGPS E DOS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS – R\$ BILHÕES CORRENTES

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Benefícios totais (1+2+3)	59.406	66.483	76.730	88.846	108.764	126.742	142.439	158.407	172.902	190.975	218.086	245.736	271.779	308.394	345.115	380.493	421.886	485.265	531.143	553.951
1. Benefícios do RGPS	56.331	62.913	72.340	83.674	102.361	119.058	132.998	146.525	159.218	175.069	199.047	223.430	246.803	278.778	311.563	343.289	380.214	437.605	478.923	499.608
1.1 Previdenciários	54.486	60.881	70.017	80.922	98.952	115.053	128.642	142.138	154.416	169.662	192.991	216.840	239.429	270.742	302.733	333.726	369.968	426.102	467.104	487.806
1.1.1 Aposentadorias	39.725	43.816	49.714	56.323	67.884	77.869	86.097	95.805	103.748	115.670	132.823	149.678	164.737	186.424	208.222	229.783	255.704	295.095	328.599	347.558
a) Tempo de contr.	23.594	25.440	27.790	30.943	36.518	41.343	44.051	46.986	50.072	55.096	62.032	69.450	76.723	84.849	93.796	103.206	114.142	133.024	150.204	160.355
b) Idade	10.979	12.464	14.878	17.164	21.026	24.296	27.890	32.384	36.049	40.807	48.084	54.803	60.310	70.448	79.786	88.819	100.201	115.813	128.218	135.245
c) Invalidez	5.152	5.912	7.046	8.216	10.340	12.229	14.156	16.435	17.627	19.767	22.707	25.425	27.704	31.127	34.640	37.758	41.362	46.259	50.178	51.957
1.1.2 Pensões p. morte	12.884	14.577	17.135	19.924	24.238	27.958	30.937	34.819	38.142	42.556	48.800	54.974	60.265	68.292	76.091	83.438	92.027	104.741	114.169	118.241
1.1.3 Auxílios	1.797	2.054	2.656	4.028	6.220	9.078	11.447	11.337	12.326	11.173	10.997	11.740	13.911	15.428	17.720	19.781	21.546	25.616	23.636	21.188
a) Doença	1.777	2.029	2.618	3.978	6.146	8.980	11.318	11.177	12.138	10.944	10.707	11.379	13.470	14.878	17.039	18.978	20.642	24.494	22.323	19.727
b) Reclusão	15	18	29	36	52	69	91	108	122	141	174	214	258	318	383	435	453	555	615	631
c) Acidente	4	7	10	14	22	29	38	52	67	89	116	147	183	233	298	367	452	567	698	831
1.1.4 Sal.-maternidade	64	419	498	634	598	136	149	168	193	257	366	445	513	595	697	723	688	649	698	819
1.1.5 Outros	16	14	13	13	12	12	11	9	7	5	4	3	3	3	2	2	1	1	1	1
1.2 Acidentários	1.845	2.032	2.323	2.752	3.409	4.004	4.356	4.387	4.803	5.407	6.056	6.589	7.374	8.036	8.830	9.563	10.247	11.503	11.818	11.801
1.2.1 Apos. invalidez	381	446	537	639	821	976	1.090	1.211	1.281	1.418	1.616	1.833	2.044	2.307	2.598	2.875	3.177	3.605	3.950	4.079
1.2.2 Pensão por morte	528	571	628	697	817	904	925	967	1.000	1.062	1.154	1.238	1.299	1.386	1.472	1.543	1.627	1.768	1.848	1.843
1.2.3 Auxílios	936	1.015	1.158	1.416	1.772	2.124	2.341	2.210	2.522	2.927	3.286	3.518	4.031	4.343	4.760	5.145	5.443	6.129	6.020	5.880
a) Doença	426	439	497	667	877	1.117	1.231	986	1.216	1.518	1.735	1.782	2.115	2.200	2.380	2.513	2.544	2.849	2.472	2.183
b) Acidente	447	510	590	671	806	912	1.009	1.117	1.198	1.297	1.437	1.616	1.792	2.013	2.248	2.498	2.763	3.145	3.421	3.577
c) Suplementar	62	66	72	78	89	96	101	107	109	112	115	120	124	130	133	133	136	135	127	120
2. Benef. Assistenciais	3.075	3.570	4.389	5.172	6.403	7.684	9.441	11.745	13.553	15.773	18.887	22.126	24.788	29.417	33.348	36.994	41.455	47.431	51.990	53.898
2.1 BPC	1.533	2.001	2.694	3.428	4.533	5.814	7.524	9.719	11.548	13.786	16.859	20.104	22.855	27.435	31.412	35.141	39.646	45.638	50.292	52.583
2.1.1 Port. deficiência	1.107	1.361	1.767	2.176	2.790	3.300	4.054	5.113	5.987	7.111	8.638	10.421	12.038	14.630	16.891	19.070	21.680	25.086	27.856	29.293
2.1.2 Idoso	426	641	927	1.252	1.743	2.514	3.470	4.606	5.561	6.675	8.221	9.683	10.817	12.805	14.521	16.071	17.966	20.551	22.436	23.291
2.2 Pensões M. Vitalícias	63	71	79	87	101	109	117	118	123	131	151	170	178	194	203	206	213	226	230	-
2.3 Rendas M. vitalícias	1.480	1.497	1.616	1.656	1.769	1.761	1.800	1.908	1.882	1.856	1.876	1.853	1.755	1.787	1.733	1.646	1.596	1.568	1.467	1.315
2.3.1 Invalidez	909	933	1.020	1.064	1.157	1.173	1.220	1.317	1.324	1.329	1.367	1.377	1.330	1.382	1.365	1.322	1.306	1.311	1.253	169
2.3.2 Idade	571	565	596	592	612	589	580	592	558	527	508	476	425	406	367	324	290	257	214	1.146

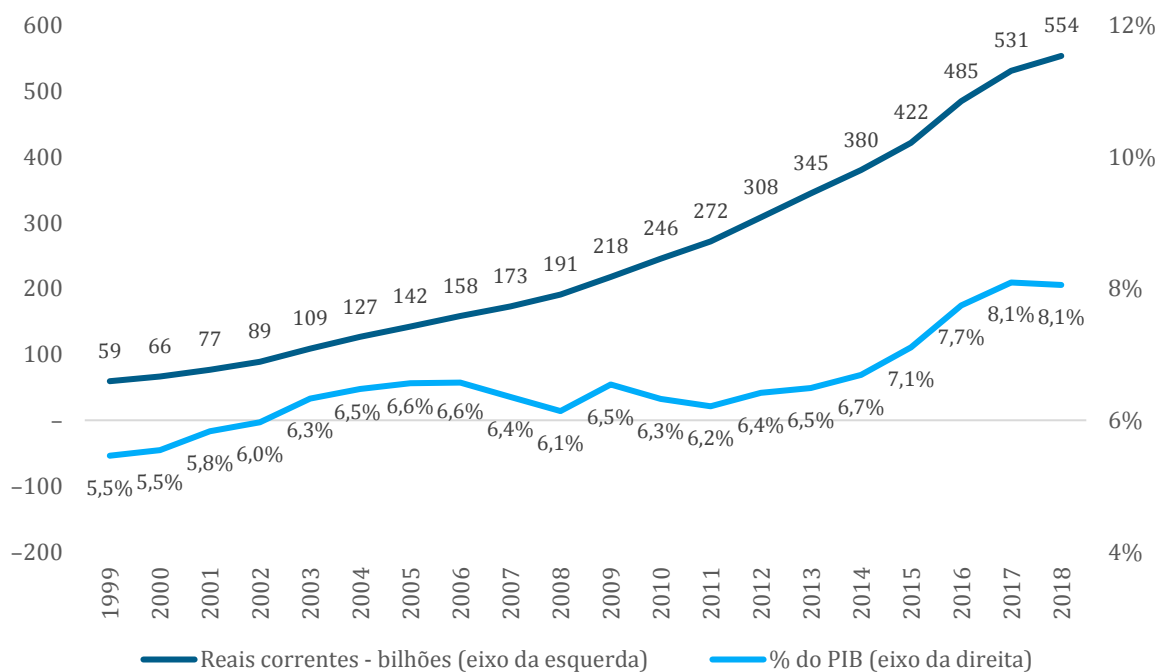
Fonte: AEPS e BEPS de dezembro de 2018. Elaboração: IFI.

TABELA 13. DESPESAS DO RGPS E DOS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS – % DO PIB

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Benefícios totais (1+2+3)	5,46%	5,54%	5,83%	5,97%	6,33%	6,47%	6,56%	6,57%	6,36%	6,14%	6,54%	6,32%	6,21%	6,42%	6,49%	6,69%	7,11%	7,74%	8,09%	8,06%
1. Benefícios do RGPS	5,18%	5,25%	5,50%	5,62%	5,96%	6,08%	6,13%	6,08%	5,85%	5,63%	5,97%	5,75%	5,64%	5,80%	5,86%	6,04%	6,40%	6,98%	7,30%	7,27%
1.1 Previdenciários	5,01%	5,08%	5,32%	5,44%	5,76%	5,88%	5,93%	5,90%	5,68%	5,46%	5,79%	5,58%	5,47%	5,63%	5,69%	5,87%	6,23%	6,80%	7,12%	7,10%
1.1.1 Aposentadorias	3,65%	3,65%	3,78%	3,78%	3,95%	3,98%	3,97%	3,98%	3,81%	3,72%	3,99%	3,85%	3,77%	3,88%	3,92%	4,04%	4,31%	4,71%	5,01%	5,06%
a) Tempo de contr.	2,17%	2,12%	2,11%	2,08%	2,13%	2,11%	2,03%	1,95%	1,84%	1,77%	1,86%	1,79%	1,75%	1,77%	1,76%	1,81%	1,92%	2,12%	2,29%	2,33%
b) Idade	1,01%	1,04%	1,13%	1,15%	1,22%	1,24%	1,28%	1,34%	1,33%	1,31%	1,44%	1,41%	1,38%	1,47%	1,50%	1,56%	1,69%	1,85%	1,95%	1,97%
c) Invalidez	0,47%	0,49%	0,54%	0,55%	0,60%	0,62%	0,65%	0,68%	0,65%	0,64%	0,68%	0,65%	0,63%	0,65%	0,65%	0,66%	0,70%	0,74%	0,76%	0,76%
1.1.2 Pensões p. morte	1,18%	1,22%	1,30%	1,34%	1,41%	1,43%	1,43%	1,45%	1,40%	1,37%	1,46%	1,41%	1,38%	1,42%	1,43%	1,47%	1,55%	1,67%	1,74%	1,72%
1.1.3 Auxílios	0,17%	0,17%	0,20%	0,27%	0,36%	0,46%	0,53%	0,47%	0,45%	0,36%	0,33%	0,30%	0,32%	0,32%	0,33%	0,35%	0,36%	0,41%	0,36%	0,31%
a) Doença	0,16%	0,17%	0,20%	0,27%	0,36%	0,46%	0,52%	0,46%	0,45%	0,35%	0,32%	0,29%	0,31%	0,31%	0,32%	0,33%	0,35%	0,39%	0,34%	0,29%
b) Reclusão	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
c) Acidente	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
1.1.4 Sal.-maternidade	0,01%	0,03%	0,04%	0,04%	0,03%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
1.1.5 Outros	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1.2 Acidentários	0,17%	0,17%	0,18%	0,18%	0,20%	0,20%	0,20%	0,18%	0,18%	0,17%	0,18%	0,17%	0,17%	0,17%	0,17%	0,17%	0,17%	0,18%	0,18%	0,17%
1.2.1 Apos. invalidez	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,06%	0,06%	0,06%
1.2.2 Pensão por morte	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,04%	0,04%	0,04%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%
1.2.3 Auxílios	0,09%	0,08%	0,09%	0,10%	0,10%	0,11%	0,11%	0,09%	0,09%	0,09%	0,10%	0,09%	0,09%	0,09%	0,09%	0,09%	0,09%	0,10%	0,09%	0,09%
a) Doença	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,05%	0,06%	0,06%	0,04%	0,04%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,04%	0,04%	0,04%	0,05%	0,04%	0,03%
b) Acidente	0,04%	0,04%	0,04%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%
c) Suplementar	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2. Benef. Assistenciais	0,28%	0,30%	0,33%	0,35%	0,37%	0,39%	0,43%	0,49%	0,50%	0,51%	0,57%	0,57%	0,57%	0,61%	0,63%	0,65%	0,70%	0,76%	0,79%	0,78%
2.1 BPC	0,14%	0,17%	0,20%	0,23%	0,26%	0,30%	0,35%	0,40%	0,42%	0,44%	0,51%	0,52%	0,52%	0,57%	0,59%	0,62%	0,67%	0,73%	0,77%	0,76%
2.1.1 Port. deficiência	0,10%	0,11%	0,13%	0,15%	0,16%	0,17%	0,19%	0,21%	0,22%	0,23%	0,26%	0,27%	0,28%	0,30%	0,32%	0,34%	0,37%	0,40%	0,42%	0,43%
2.1.2 Idoso	0,04%	0,05%	0,07%	0,08%	0,10%	0,13%	0,16%	0,19%	0,20%	0,21%	0,25%	0,25%	0,25%	0,27%	0,27%	0,28%	0,30%	0,33%	0,34%	0,34%
2.2 Pensões M. Vitalícias	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2.3 Rendas M. vitalícias	0,14%	0,12%	0,12%	0,11%	0,10%	0,09%	0,08%	0,08%	0,07%	0,06%	0,06%	0,05%	0,04%	0,04%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%
2.3.1 Invalidez	0,08%	0,08%	0,08%	0,07%	0,07%	0,06%	0,06%	0,05%	0,05%	0,04%	0,04%	0,04%	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,00%
2.3.2 Idade	0,05%	0,05%	0,05%	0,04%	0,04%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%
PIB (R\$ - bi)	1.088	1.199	1.316	1.489	1.718	1.958	2.171	2.409	2.720	3.110	3.333	3.886	4.374	4.806	5.316	5.687	5.937	6.266	6.562	6.874

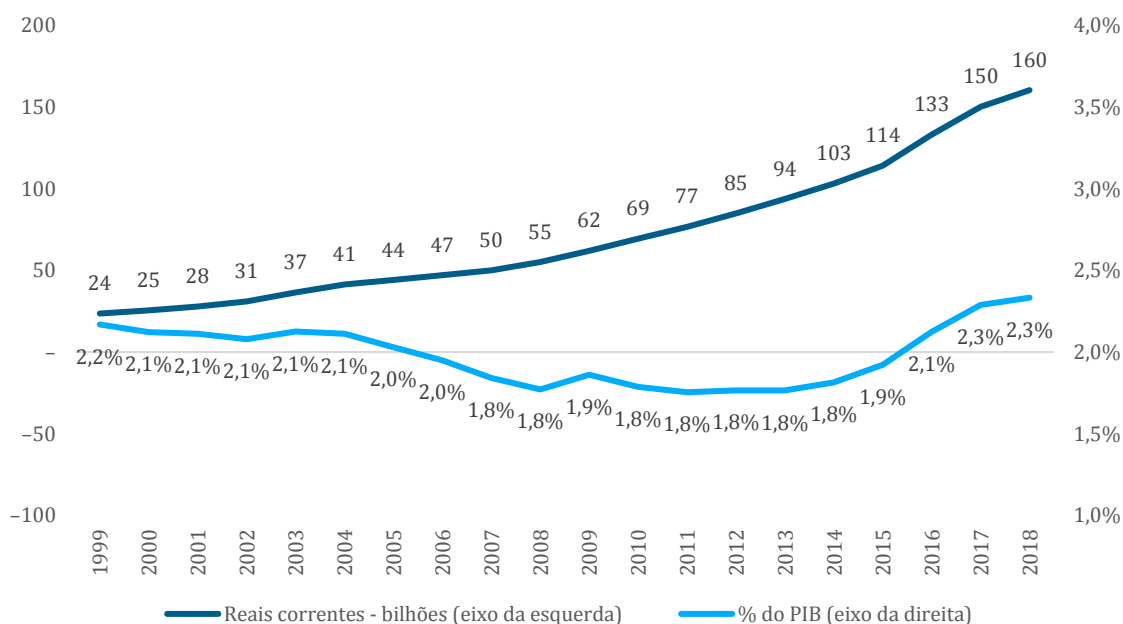
Fonte: AEPS e BEPS de dezembro de 2018. Elaboração: IFI.

GRÁFICO 10. DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS E ASSISTENCIAIS FEDERAIS EM R\$ CORRENTES E EM % DO PIB



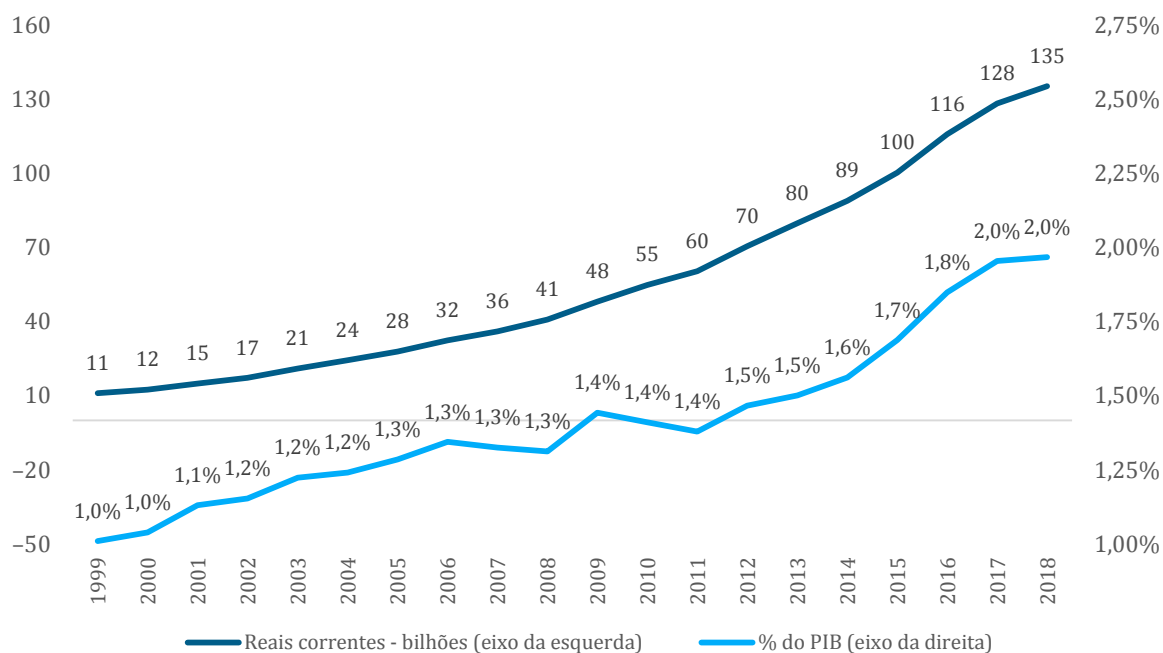
Fonte: BEPS, AEPS e Ipeadata. Elaboração: IFI.

GRÁFICO 11. DESPESAS COM APOSENTADORIAS POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO EM R\$ CORRENTES E EM % DO PIB



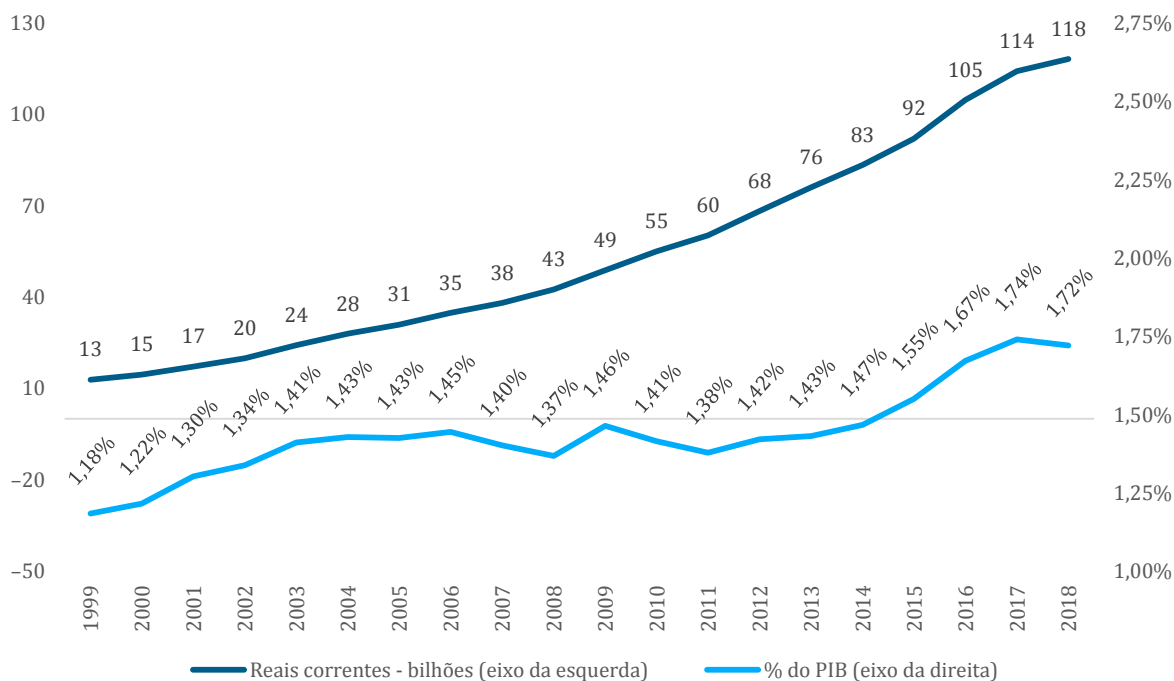
Fonte: BEPS, AEPS e Ipeadata. Elaboração: IFI.

GRÁFICO 12. DESPESAS COM APOSENTADORIAS POR IDADE EM R\$ CORRENTES E EM % DO PIB



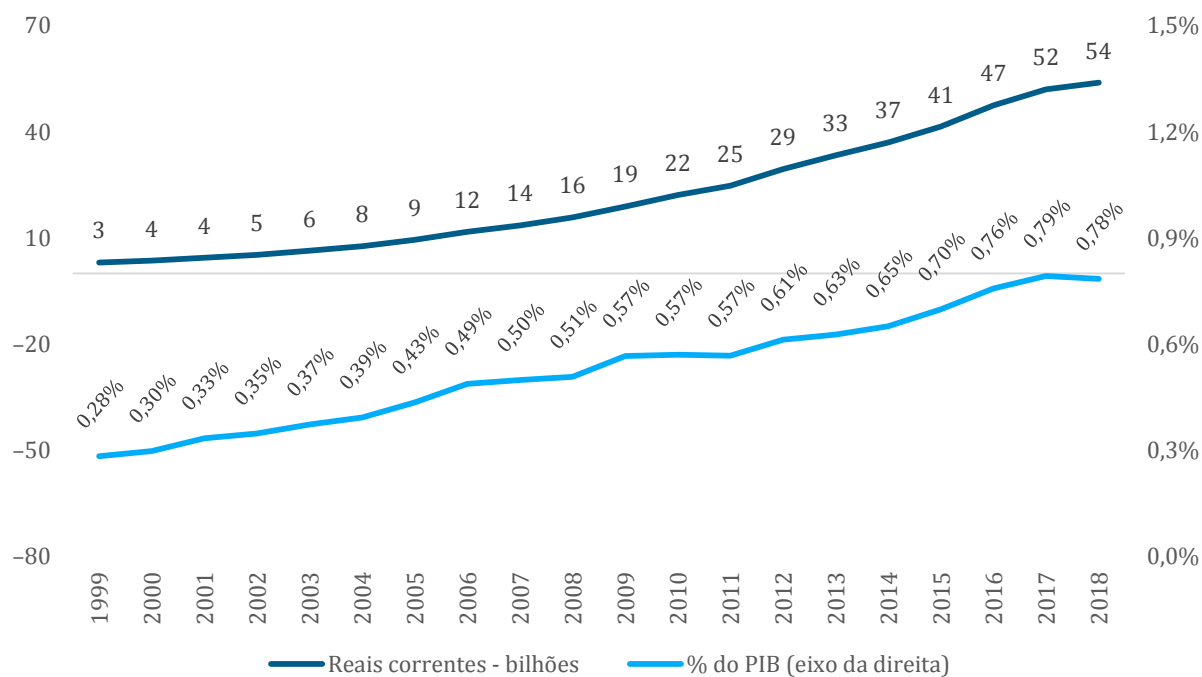
Fonte: BEPS, AEPS e Ipeadata. Elaboração: IFI.

GRÁFICO 13. DESPESAS COM PENSÕES POR MORTE EM R\$ CORRENTES E EM % DO PIB



Fonte: BEPS, AEPS e Ipeadata. Elaboração: IFI.

GRÁFICO 14. DESPESAS COM BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS EM R\$ CORRENTES E EM % DO PIB



Fonte: BEPS, AEPS e Ipeadata. Elaboração: IFI.

A tendência de todas as séries apresentadas é de crescimento. Entre 2017 e 2018, observou-se certo arrefecimento nessa dinâmica, sobretudo em razão da evolução mais contida dos valores médios de benefício, o que pode estar relacionado à inflação mais baixa e à evolução do salário mínimo. Apesar de não haver clareza, ainda, sobre o movimento observado entre 2017 e 2018, entendemos que não se trata de tendência. O principal vetor a ser considerado em análises prospectivas segue sendo o demográfico.

Salário mínimo é essencial para compreender o desempenho prospectivo da previdência. O salário mínimo, que é um importante indexador de gastos previdenciários e sociais, teve ganho real, baseado na evolução do PIB de 2017 (cerca de 1,0%), já que a regra considera o PIB defasado em dois anos e a inflação acumulada pelo INPC dos doze meses anteriores ao mês do reajuste (janeiro). Esse ponto é relevante porque, para os próximos anos, a tendência dos valores médios de benefício de quem recebe até um salário mínimo dependerá da regra de reajuste da variável. No nosso cenário base de projeção, atualmente, consideramos apenas a evolução da inflação na correção do salário mínimo.

Além disso, sobre as quantidades, como ilustramos no exemplo do box, fica evidente que as pressões demográficas afetarão a dinâmica das aposentadorias e, portanto, das despesas, imprimindo viés de alta para os gastos previdenciários, de maneira geral, na ausência de mudanças que amenizem esse fator.

Exposto o quadro geral das despesas previdenciárias, passaremos à análise das receitas e à apresentação da trajetória do déficit. As receitas da previdência estão disponíveis também nos BEPS e AEPS divulgados pela Previdência, vinculada ao Ministério da Economia. Os boletins trazem a evolução da arrecadação bruta e líquida. A diferença entre os dois conceitos é que a arrecadação líquida desconta da arrecadação os itens, sobretudo a chamada arrecadação de outras entidades (como o caso do Sistema S). Em 2018, por exemplo, a arrecadação bruta da previdência totalizou R\$ 429,3

bilhões e, feitos os descontos (-R\$ 38,2 bilhões), a arrecadação líquida ficou em R\$ 391,1 bilhões (dato idêntico ao observado na planilha mensal do Tesouro – ver nota de rodapé nº 6 desta seção). A Tabela 14 apresenta a abertura dos dados da arrecadação, conforme tabela do BEPS, ao longo do tempo, e o cálculo do déficit previdenciário.

TABELA 14. ARRECADAÇÃO DA PREVIDÊNCIA E CÁLCULO DO DÉFICIT (R\$ MILHÕES) – 2015 A 2018*

DISCRIMINAÇÃO	2015	2016	2017	2018
1. Arrecadação Bruta	388.477	396.996	414.438	429.329
1.1. Arrecadação Própria	351.821	361.384	375.077	384.512
1.1.1. Arrecadação GPS	305.811	323.124	338.816	295.507
1.1.2. Arrecadação / DARF	20.603	20.666	22.359	75.470
1.1.2.1. Arrecadação / DARF - Serviços	7.183	6.766	6.443	6.260
1.1.2.2. Arrecadação / DARF - Indústria	10.995	8.445	8.035	7.347
1.1.2.3. Arrecadação / DARF - Outros	2.425	5.455	7.881	61.863
1.1.3. Arrecadação / Compensação	25.407	17.593	12.832	13.535
1.2. Arrecadação / SIMPLES / NACIONAL / PAES	33.282	33.863	36.693	42.512
1.3. Arrecadação / Outros	2.457	2.581	1.707	1.238
1.4. Depósitos Judiciais	917	-832	960	1.067
2. Arrecadação Líquida	350.272	358.137	374.785	391.182
2.1. Arrecadação Bruta	388.477	396.996	414.438	429.329
2.2. (-) Ressarcimento de Arrecadação	0	0	0	0
2.3. (-) Restituição de Contribuições	339	282	190	122
2.4. (-) Arrecadação de Outras Entidades	37.865	38.577	39.463	38.025
2.4.1. Repasse de Outras Entidades	37.030	37.727	38.594	37.233
2.4.2. Taxa de Adm. s/ Out. Entidades	835	850	869	792
3. Total de Benefícios	438.163	507.871	557.235	586.379
3.1. Benefícios Previdenciários	436.090	510.708	560.653	589.746
3.1.1. Benefícios - INSS	424.715	496.772	545.076	571.704
3.1.2. Sentenças Judiciais - TRF	8.659	10.404	12.251	13.899
3.1.3. Sentenças Judiciais - INSS	963	1.193	1.018	1.220
3.1.4. Comprev - INSS	1.753	2.339	2.307	2.924
3.2. Benefícios Devolvidos	2.073	-2.837	-3.418	-3.368
4. Resultado Primário do RGPS (déficit/superavit = +/-)	-85.818	-149.734	-182.450	-195.197
4. Resultado Primário do RGPS em % do PIB	-1,45%	-2,39%	-2,78%	-2,84%
PIB	5.936.678	6.266.226	6.561.669	6.873.688

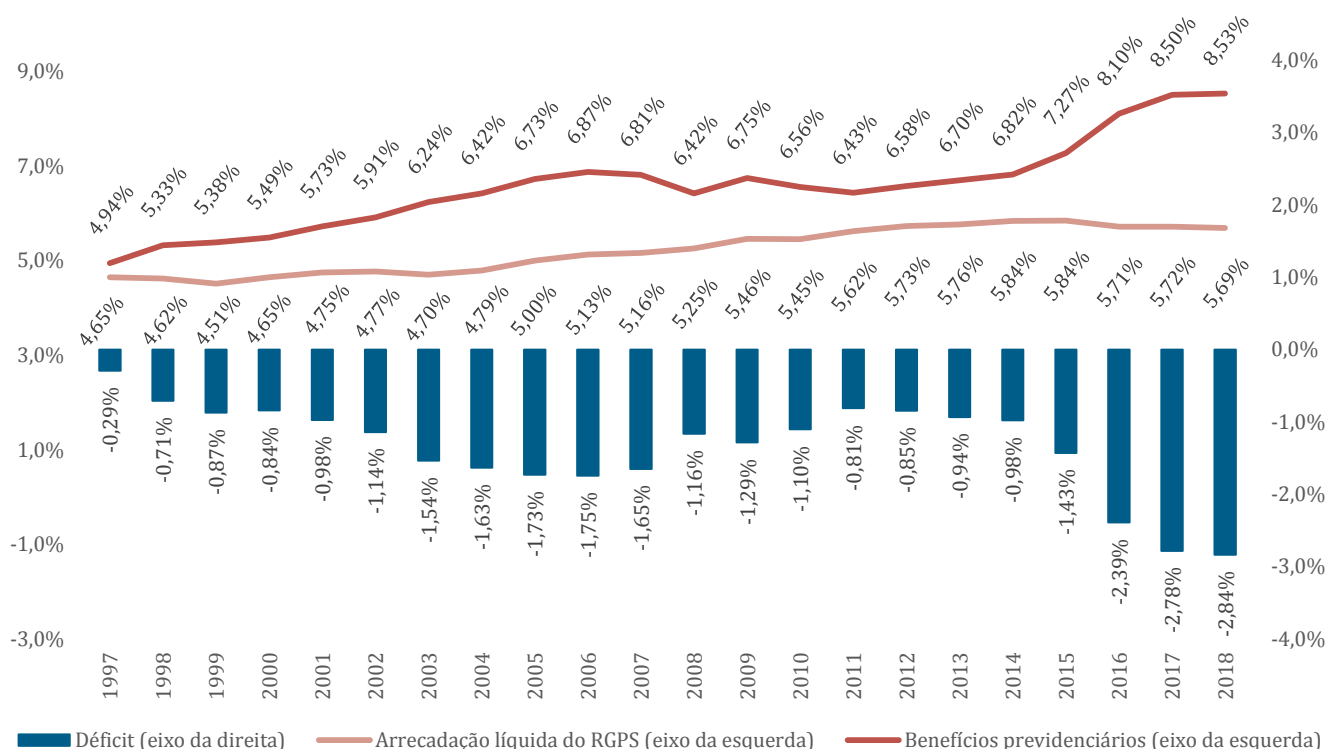
* A abertura do BEPS foi alterada a partir de 2014, por isso construímos a tabela apenas para 2015 a 2018.

Fonte: BEPS de dezembro de 2015 a 2018. Elaboração: IFI.

A abertura de dados apresentada na Tabela 14 existe apenas para o período de 2015 a 2018, pois as edições do BEPS apresentavam uma outra desagregação até 2014. Assim, para ter a evolução da arrecadação líquida, despesas e déficit previdenciário, vamos recorrer às séries do Resultado do Tesouro Nacional (RTN), em suas tabelas mensais, iniciadas em

1997. Cabe lembrar que os dados da Tabela 14, bem como os que apresentaremos no Gráfico 15, são diferentes de todos os outros tratados nesta seção, conforme explicamos na nota de rodapé nº 6. Trata-se de uma questão de metodologia: se de caixa ou de competência.

GRÁFICO 15. ARRECAÇÃO LÍQUIDA, DESPESAS E DÉFICIT DO RGPS (% DO PIB) – 1997 A 2018



Fonte: Restulado do Tesouro Nacional (RTN). Elaboração: IFI.

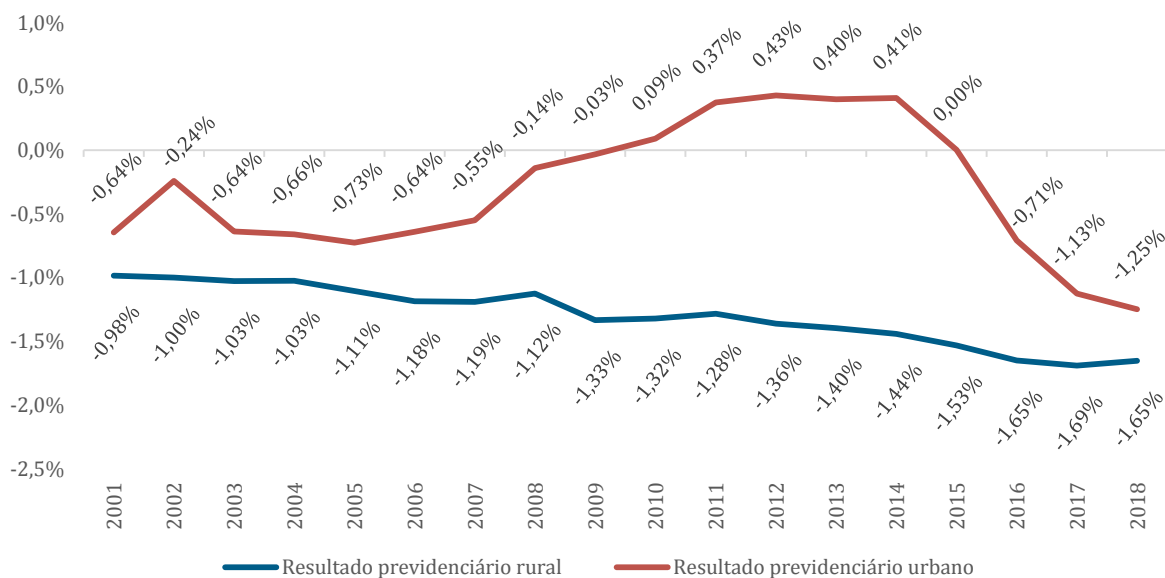
A evolução do déficit do RGPS é preocupante e acentuou-se entre 2012 e 2017, como demonstrado no Gráfico 15.

A dinâmica das receitas previdenciárias foi bastante positiva (expressa na curva em vermelho claro, no gráfico) entre 2003 e 2014, tendo aumentado de 4,70% do PIB para 5,84% do PIB. Já as despesas, entre 2006 e 2012, ficaram praticamente estabilizadas, mas reiniciaram um movimento de alta entre 2012 e 2013. Essa tendência permanecerá, uma vez que é ditada por questões demográficas, como demonstramos neste relatório. Ainda que, em 2018, tanto no dado do gráfico acima como no dado do BEPS (regime de competência), tenha havido certa estabilidade, não atribuímos a esse fenômeno característica estrutural ou permanente.

Déficit do RGPS é alimentado pelas contas rurais e urbanas. Cabe ainda ressaltar a distribuição do déficit entre a área rural e urbana. O movimento de aceleração recente é concentrado na área urbana, como se pode ver pelo Gráfico 16. Na presença de maiores dificuldades na retomada do emprego formal, com os setores de maior agregação de valor como a indústria apresentando dificuldades, a recuperação das receitas será lenta e dificilmente repetirá os movimentos tão positivos observados no passado. Isso potencializa o desafio fiscal que os governos terão pela frente. Enquanto o resultado do RGPS urbano passou de superávit de 0,43% para déficit de 1,25% do PIB (piora de 1,68 pontos de percentagem – p.p.), entre 2012 e 2018, o déficit rural passou de 1,36% para 1,65% do PIB no mesmo período (piora de

0,29 p.p.). O déficit rural é mais antigo e persistente. O déficit urbano é mais recente e foi intensificado pela crise econômica.

GRÁFICO 16. DÉFICIT DO RGPS – URBANO E RURAL (% DO PIB) – 1997 A 2018*



Fonte: Restulado do Tesouro Nacional (RTN). Elaboração: IFI.

TABELA 15. RECEITAS E DESPESAS DO RGPS – URBANO E RURAL (% DO PIB) – 1997 A 2018*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Receitas – Urbano	4,9%	5,0%	5,2%	5,2%	5,4%	5,5%	5,6%	5,8%	5,7%	5,6%	5,5%	5,5%
Benefícios – Urbano	5,5%	5,1%	5,3%	5,1%	5,0%	5,1%	5,2%	5,4%	5,7%	6,3%	6,7%	6,7%
Resultado – Urbano	-0,5%	-0,1%	0,0%	0,1%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,0%	-0,7%	-1,1%	-1,2%
Receitas – Rural	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Benefícios – Rural	1,3%	1,3%	1,5%	1,4%	1,4%	1,5%	1,5%	1,6%	1,7%	1,8%	1,8%	1,8%
Resultado – Rural	-1,2%	-1,1%	-1,3%	-1,3%	-1,3%	-1,4%	-1,4%	-1,4%	-1,5%	-1,7%	-1,7%	-1,7%

* Discrepâncias na primeira casa decimal dos valores em % do PIB, quando totalizados, em comparação com os dados do déficit agregado, devem-se ao PIB utilizado pela IFI e ao PIB utilizado pelo Tesouro nas suas contas. Os dados abertos do RGPS foram calculados pela IFI.

Fonte: Restulado do Tesouro Nacional (RTN). Elaboração: IFI.

Aumento mais intenso dos gastos, no regime urbano, explica piora do déficit. Da Tabela 15, é possível concluir que esse aumento das despesas do regime urbano como proporção do PIB provocou a geração e expansão de déficits neste regime. Este é um movimento diretamente associado aos dados anteriormente apresentados para as evoluções das quantidades de benefícios emitidos, tanto nas aposentadorias por tempo de contribuição quanto por idade.

O envelhecimento da população, fator positivo relacionado ao fato de que, por diversas razões, as pessoas estão vivendo mais, no Brasil, demandará o tratamento adequado da questão previdenciária, por parte do Governo e do Congresso. Antecipando que as despesas tenderão a crescer, o natural é que haja uma movimentação, como ocorre no presente, na direção de discutir as regras do regime de aposentadorias e pensões e corrigir distorções. Do ponto de vista da IFI, entendemos que a produção de dados, análises, relatórios e estudos como este poderão ajudar a alimentar as discussões no Congresso e na sociedade em geral.

2.2 DADOS CONSOLIDADOS DA PREVIDÊNCIA E ANÁLISE DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR (RPPS)

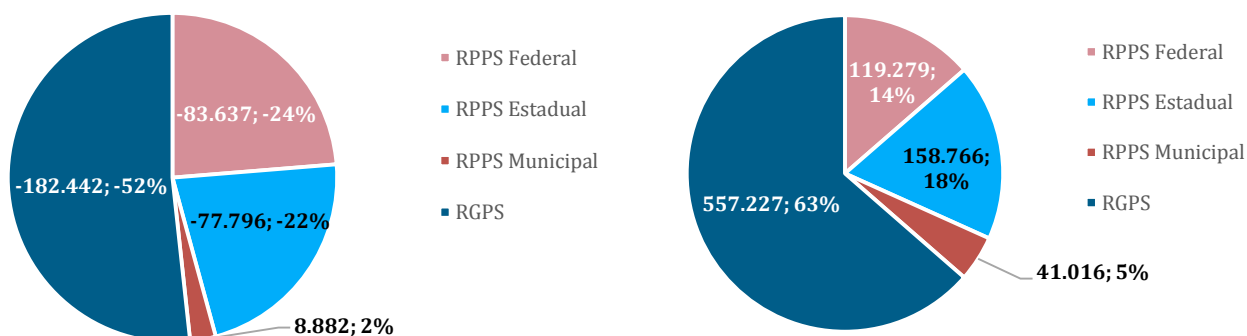
A previdência Social no Brasil é constituída por três tipos de regime: o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS) e o Regime de Previdência Complementar (RPC). O RGPS é o regime pelo qual os aposentados e pensionistas do setor privado recebem seus benefícios, enquanto o RPPS é o regime dedicado aos servidores públicos. O RPC, por sua vez, constitui regime instituído para o setor público com o objetivo de oferecer aos servidores a possibilidade de receber um benefício acima do teto do RGPS, atualmente em R\$ 5.840 por mês, mediante contribuição mensal. Neste regime, há ainda aportes por parte do empregador. A seção 2.1 abordou o RGPS.

O art. 40 da Constituição Federal de 1988 (CF88)¹⁰ “assegura regime de previdência de caráter contributivo e solidário ao RPPS, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”. Este regime inclui, além dos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas autarquias e fundações. No âmbito federal, o regime é responsável pelo pagamento de aposentadorias e pensões tanto de servidores civis dos diferentes poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público), quanto de militares das forças armadas.

Do ponto de vista do déficit previdenciário, quando levado em conta tanto o RGPS quanto os RPPS da esfera federal, estadual e municipal, o resultado foi negativo em R\$ 335 bilhões, ou 5,1% do PIB, em 2017. A abetura desses dados está expressa no Gráfico 17. Os dados do RGPS tomam por base as informações reportadas nos anexos do relatório do Tesouro Nacional, já apresentados na seção 2.1, e o RPPS federal utiliza dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), enquanto os dados de estados e municípios foram obtidos no Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR)¹¹ do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS).

A despesa previdenciária de todos os regimes públicos e do RGPS atingiu 13,4% do PIB ou R\$ 876,3 bilhões em 2017. Para os beneficiários do RGPS, a despesa alcançou 8,5% do PIB (ou R\$ 557,2 bilhões), conforme demonstrado na seção 2.1, seguido pelo gasto do RPPS estadual, com 2,4% do PIB (R\$ 158,8 bilhões), 1,8% do PIB (R\$ 119,3 bilhões) no RPPS federal e 0,6% do PIB (R\$ 41 bilhões) no âmbito municipal. (ver Gráfico 18).

GRÁFICOS 17 E 18: DÉFICIT E DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS POR REGIME E ESFERA EM 2017 (R\$ MILHÕES E PARTICIPAÇÃO – %)



Fonte: STN e Secretaria da Previdência/Ministério da Economia. Elaboração: IFI.

¹⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

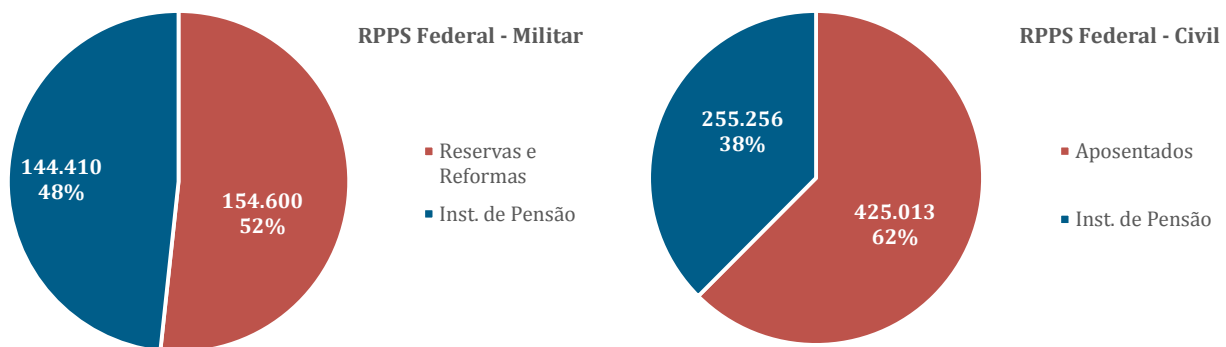
¹¹ Para os dados estaduais, há cobertura das vinte e sete unidades da federação, enquanto para os municípios, as informações correspondem a 2.090 municípios, equivalente a 38% dos 5.570 existentes no país. Na medida em que nem todos os municípios possuem regimes próprios, os 2.090 municípios contemplados representam 98,5% dos 2.123 municípios que o possuem. Maiores detalhes no Anuário Estatístico da Previdência Social referente à 2017, disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-previdencia-social/>

2.2.1 RPPS Federal

O RPPS federal congrega cerca de 980 mil inativos civis e militares. O Regime Público de Previdência dos Servidores (RPPS) da esfera federal contempla os regimes civil e militar, incluindo os militares das três forças armadas. Do ponto de vista da quantidade de benefícios emitidos para pagamento coletados a partir do boletim estatístico de pessoal da Secretaria de Planejamento do Ministério da Economia¹², cuja última posição disponível refere-se a 2016, havia aproximadamente 980 mil aposentados e pensionistas civis e militares no RPPS federal.

Desse montante, pouco menos de 70% ou cerca de 680 mil benefícios foram concedidos aos servidores enquadrados no regime civil – de diferentes carreiras e distintos poderes -, enquanto os demais 30%, ou aproximadamente 300 mil benefícios, foram destinados para pensionistas e militares reformados. O Gráfico 19 revela ainda que, enquanto o *quantum* de reformados é próximo do *quantum* dos que recebem pensão militar, os benefícios pagos para aposentados civis superam substancialmente as pensões.

GRÁFICO 19: DISTRIBUIÇÃO DO TIPO DE BENEFICIÁRIOS DOS REGIMES CIVIL E MILITAR DO RPPS (EM MIL E % DO RESPECTIVO REGIME)

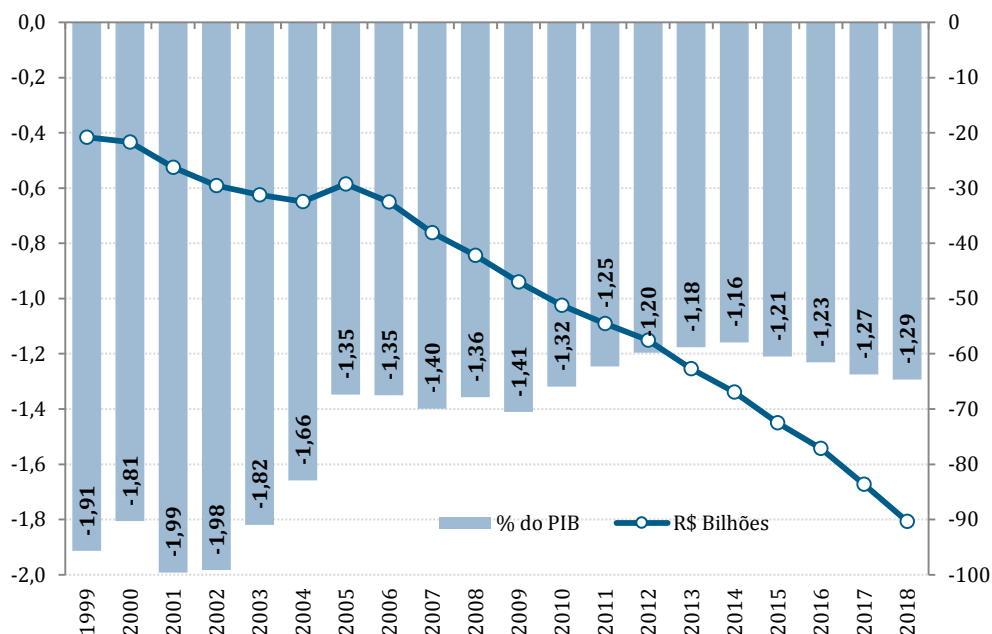


Fonte: STN e Secretaria da Previdência/Ministério da Economia. Elaboração: IFI.

O déficit previdenciário do RPPS federal saltou de R\$ 20,8 bilhões (1,9% do PIB), em 1999, para R\$ 90,3 bilhões (1,3% do PIB) em 2018. Em 2017, o déficit foi de R\$ 83,6 bilhões, pior do que o observado no ano anterior, de R\$ 77,2 bilhões. Em perspectiva histórica, com base em dados das últimas duas décadas, o déficit recuou de 1,9% para 1,3% do PIB entre 1999 e 2018, com destaque para a recente quase equivalência no déficit dos regimes civil (R\$ 46,5 bilhões ou 0,67% do PIB) e militar (R\$ 43,9 bilhões ou 0,63% do PIB). Os Gráficos 20 e 21 apontam a evolução do déficit para o RPPS federal total, bem como para sua composição entre civis e militares.

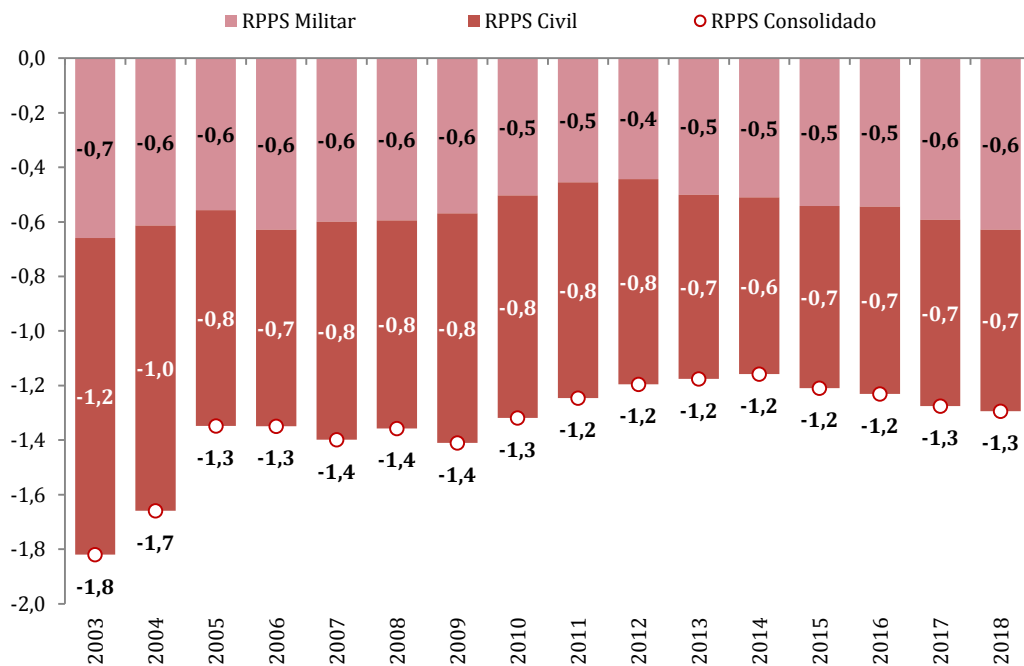
¹² Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/servidores>

GRÁFICO 20: EVOLUÇÃO DO DÉFICIT DO RPPS FEDERAL TOTAL (EM R\$ BILHÕES E % DO PIB)



Fonte: STN e Secretaria da Previdência/Ministério da Economia. Elaboração: IFI.

GRÁFICO 21: EVOLUÇÃO DO DÉFICIT DO RPPS FEDERAL POR TIPO DE REGIME (EM R\$ BILHÕES E % DO PIB)



Fonte: STN e Secretaria da Previdência/Ministério da Economia. Elaboração: IFI.

Tomando-se como referência 2016, para o qual o *quantum* de beneficiários é conhecido, o benefício médio concedido aos aposentados, reformados e pensionistas do RPPS federal foi de aproximadamente R\$ 9.500 por mês, sendo: R\$ 10.300 por mês no regime militar e R\$ 9.000 por mês no civil. Isso implica que o benefício médio do RPPS federal (de R\$ 9.500/mês) foi mais de sete vezes superior ao benefício médio do RGPS de 2016, de R\$ 1.290 por mês.

O benefício médio por Poder no RPPS chega a ser quase 19 vezes superior ao observado no RGPS. A avaliação do benefício médio concedido no regime público de previdência por Poder constitui outra ótica interessante. A partir dos dados reportados no Anexo IV.7 do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO)¹³ de 2019, é possível identificar que o benefício médio pago para aposentados do Poder Legislativo, por exemplo, chega a ser quase 19 vezes superior ao emitido no RGPS, atualmente em torno de R\$ 1.400 por mês (detalhes no Gráfico 8). No Poder Judiciário, o múltiplo do benefício médio *vis-à-vis* o observado no RGPS é de pouco menos de 13 vezes.

Vale notar que dinâmica semelhante é observada no Poder Executivo e no Ministério Público da União (MPU), não apenas no que se refere ao pagamento de aposentadorias, como também das pensões, cujo valor médio é bastante superior ao observado no RGPS. A Tabela 16 resume o benefício médio do RPPS Federal por poder e o coloca em perspectiva comparada com o RGPS, cujo benefício médio das pensões é de aproximadamente R\$ 1.300 por mês.

TABELA 16: BENEFÍCIO MÉDIO MENSAL POR PODER DO RPPS FEDERAL (EM R\$)

Poder/Benefício	Aposentado	Múltiplo RGPS	Pensionista	Múltiplo RGPS
Executivo	8.478	6,0	5.195	4,1
Legislativo	26.823	18,9	21.167	16,6
Judiciário	18.065	12,7	8.764	6,9
MPU	14.656	10,3	5.373	4,2

Fonte: Secretaria de Planejamento/Ministério da Economia. Elaboração: IFI

A análise dos benefícios do RGPS foi apresentada na seção 2.1, porém é útil analisar o valor pago por beneficiário (isto é, benefício médio) do RPPS Federal em relação ao observado neste regime. Os dados revelam que tanto o benefício quanto o déficit por beneficiário são bastantes superiores no regime público comparativamente ao regime geral de previdência, uma vez que, no RPPS Federal, há pouco menos de 1 milhão de beneficiários, enquanto no RGPS são concedidos benefícios para cerca de 30 milhões.

Para o RPPS Federal, as receitas cobrem o equivalente a cerca de 30% do gasto com benefícios, de maneira que o déficit de R\$ 90,3 bilhões registrado em 2018 configura uma insuficiência de recursos por beneficiário (*per capita*) de R\$ 7,7 mil por mês, ou mais de R\$ 92 mil por ano. Do ponto de vista do tipo de regime, a insuficiência *per capita* mensal gira em torno de R\$ 5.800 no civil e de R\$ 12.000 no militar.

2.2.2 RPPS Subnacional

As despesas previdenciárias dos estados e municípios totalizaram R\$ 199,8 bilhões ou 23% de toda a despesa dos regimes previdenciários (incluindo o RGPS), de R\$ 876,3 bilhões, em 2017. A análise da evolução de receitas e despesas dos regimes públicos estaduais e municipais é de grande importância, na medida em que responderam por pouco mais de 20% do déficit (ou R\$ 68,9 bilhões) de todos os regimes previdenciários em igual período, de R\$ 335 bilhões, conforme destacado no Gráfico 17.

Há, no entanto, condicionado à fonte de dados utilizada, divergências entre os valores reportados para o resultado previdenciário subnacional que dificultam a obtenção de série histórica longa. Em razão disso, nos

¹³ Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/orcamento-anual-de-2019>

limitaremos, neste momento, à análise dos resultados recentemente divulgados no anuário estatístico da previdência, relativos a 2017.

Além do balanço de receitas e despesas previdenciárias para os vinte e sete estados e quase a totalidade dos municípios que possuem regime próprio de previdência, é possível identificar a magnitude do desvio destes dados reportados em duas fontes, no DIPR e no RREO. A Tabela 17 resume a posição subnacional, que para os municípios reúne 2.090 das 2.123 localidades que possuem regimes próprios.

TABELA 17: RECEITAS, DESPESAS E DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS EM 2017, POR FONTE (EM R\$ MILHÕES)

UF	DIPR			RREO		
	Receita	Despesa	Déficit	Receita	Despesa	Déficit
Total – Estados	80.970	158.766	-77.796	72.156	161.068	-88.912
DF	4.648	6.928	-2.279	3.635	4.181	-546
BA	5.954	8.546	-2.592	4.080	8.546	-4.466
PB	783	1.989	-1.206	777	1.988	-1.212
AL	816	1.862	-1.046	855	1.827	-972
GO	2.517	4.976	-2.459	2.037	4.274	-2.237
MG	9.535	17.757	-8.222	5.553	22.023	-16.470
PE	2.818	5.381	-2.563	2.888	5.381	-2.493
RO	780	521	258	745	534	210
RR	427	31	395	416	35	381
SC	2.415	6.261	-3.845	2.413	6.058	-3.644
SP	13.614	31.593	-17.980	12.382	31.593	-19.211
SE	754	1.250	-496	950	2.003	-1.053
AC	378	640	-262	363	781	-418
AP	515	102	413	563	104	459
AM	889	1.588	-699	933	1.586	-653
CE	1.761	3.115	-1.354	1.748	3.121	-1.373
ES	1.256	2.662	-1.405	1.269	2.581	-1.312
MA	1.170	2.115	-946	1.020	2.112	-1.092
MT	1.792	2.745	-953	1.997	3.233	-1.237
MS	1.648	2.831	-1.182	1.536	2.827	-1.291
PA	2.400	2.924	-524	2.370	3.239	-869
PR	4.108	8.923	-4.815	4.426	8.938	-4.512
PI	1.081	1.974	-893	1.224	1.529	-305
RJ	13.029	23.625	-10.595	10.650	23.628	-12.978
RN	1.151	2.663	-1.511	1.414	3.128	-1.715
RS	3.771	14.870	-11.099	4.714	14.930	-10.217
TO	959	895	64	1.199	885	314
Total – Municípios	49.898	41.016	8.882	42.148	41.789	359
Total – Subnacional	130.868	199.782	-68.914	114.304	202.857	-88.553

Fonte: Secretaria de Previdência/Ministério da Economia. Elaboração: IFI

Os dados do DIPR apontam que o déficit subnacional com a previdência foi de R\$ 77,8 bilhões nos estados, enquanto nos municípios houve superávit de R\$ 8,9 bilhões. Com base nos dados da DIPR de 2017, as receitas foram suficientes para cobrir apenas 51% de todo o gasto com aposentadorias e pensões, tendo ocorrido déficit em 23 das 27 unidades da federação. Em apenas quatro estados, todos da região Norte – relativamente mais jovem que o restante do Brasil – houve superávit: Roraima, Rondônia, Amapá e Tocantins. De acordo com dados do IBGE, a razão de jovens por idosos na região Norte deverá ser de aproximadamente 12, em 2020, enquanto a média nacional será bem mais baixa, em torno de 7 jovens para cada idoso. Nas regiões com maior proporção de idosos, como o Sul e o Sudeste, tal razão deverá situar-se em torno de 6. Maiores detalhes em torno da evolução demográfica foram apresentados na seção 1.

O déficit previdenciário do RPPS subnacional registrado no DIPR foi de R\$ 68,9 bilhões, mas pode ter alcançado R\$ 88,6 bilhões se tomado como referência o RREO. A discrepância dos dados previdenciários quando comparados o DIPR e o RREO é visível tanto nos dados estaduais quanto municipais. Enquanto o déficit estadual observado no DIPR foi de R\$ 77,8 bilhões, o dado declarado no RREO em cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi de R\$ 88,9 bilhões. Nos municípios, o superávit recua substancialmente no RREO, para apenas R\$ 0,4 bilhão (ante R\$ 8,9 bilhões no DIPR). Na medida em que se pretende avaliar o impacto de mudanças nas regras previdenciárias, é relevante ter em mente que o ponto de partida e fonte primária utilizados para avaliação podem produzir diferenças nas estimativas.

2.3 Dívida Ativa Previdenciária

Um dos pilares do projeto de reforma da Previdência Social é o fortalecimento da cobrança da dívida ativa da União, em especial as que se originam das contribuições previdenciárias. A iniciativa de aperfeiçoar e intensificar a cobrança das pessoas físicas e jurídicas que devem à União ainda será enviada ao Congresso Nacional, por meio de projeto de lei, e busca reaver parte dos débitos, de maneira a atenuar o desequilíbrio do INSS.

Do estoque em cobrança de R\$ 427,4 bilhões, 63% (ou R\$ 269,4 bilhões) apresenta chance remota de recuperação, enquanto 37% (ou R\$ 157,9 bilhões) pode, em algum grau, ser recuperado. De acordo com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), órgão vinculado ao Ministério da Economia responsável pela gestão e fiscalização da dívida ativa da União, o estoque de dívida tributária previdenciária chegou a R\$ 427,4 bilhões em 2017¹⁴. A PGFN dispõe de uma metodologia para classificar os créditos inscritos em dívida ativa previdenciária em um sistema de classes (*ratings*), conforme o potencial de recuperação, sendo possível desagregar o estoque total entre: classe A - créditos com alta perspectiva de recuperação (que somaram R\$ 41,5 bilhões em 2017); classe B - créditos com média perspectiva de recuperação (R\$ 116,4 bilhões); classe C - créditos com baixa perspectiva de recuperação (R\$ 95,8 bilhões) e classe D - créditos irre recuperáveis (R\$ 173,6 bilhões).

A Tabela 18 apresenta os créditos inscritos na dívida ativa previdenciária em 2017 por classes, sendo possível identificar que, do volume total em cobrança (R\$ 427,4 bilhões), R\$ 157,9 bilhões (classes A e B) têm maior probabilidade de arrecadação¹⁵, enquanto que para R\$ 269,4 bilhões (classes C e D) é atribuída chance remota de recuperação.

TABELA 18. DÍVIDA ATIVA PREVIDENCIÁRIA EM 2017, POR RATING (R\$ BILHÕES):

Classe A	Classe B	Classe C	Classe D	Total
41,5	116,4	95,8	173,6	427,4

Fonte: Relatório de Gestão do Ministério da Fazenda 2017. Elaboração: IFI.

Montante de recursos que pode ser recuperado por meio do endurecimento das ações de cobrança é calculado em R\$ 87 bilhões. Segundo informações presentes no documento de Prestação de Contas do Presidente da República – exercício 2017¹⁶, aproximadamente R\$ 71 bilhões do estoque da dívida ativa previdenciária estão parcelados. Na hipótese de arrecadar integralmente esses recursos, e descartando-se os R\$ 269,4 bilhões referentes aos créditos com

¹⁴ O montante de dívida previdenciária foi obtido na página 148 do Relatório de Gestão do Ministério da Fazenda referente a 2017, disponível em: http://www.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/auditorias/arquivos/relatorio-de-gestao_mf.pdf. De acordo com informações veiculadas na imprensa, o estoque mais recente da dívida ativa previdenciária encontra-se ao redor de R\$ 500 bilhões. Acessamos a plataforma da PGFN que contém a lista de contribuintes com débitos com a Fazenda Nacional com o intuito de buscar o valor mais atualizado. Não há, porém, uma maneira simples, operacionalmente, de se conhecer esse total.

¹⁵ Valor muito próximo ao apresentado pelo governo na exposição de motivos da proposta.

¹⁶ Tabela “Estoque da dívida ativa da união sob a administração da PGFN”, na página 110 do documento: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/arquivos/2017/pcpr2017.pdf>

notas C e D), o valor potencial que poderia ser resgatado, com base no endurecimento das ações de cobrança, é de R\$ 87 bilhões (R\$ 427,4 bilhões - R\$ 71 bilhões - R\$ 269,4 bilhões)¹⁷.

Cálculo do potencial de recuperação pode ser menor quando considerados os percentuais de expectativa de recuperação da PGFN. É válido mencionar que a PGFN calcula o ajuste para perdas da dívida ativa, atribuindo, para o volume de créditos com ratings “A” e “B”, respectivamente, expectativa de recuperação de 70% e 50%¹⁸. Considerando, portanto, que parte desses créditos não necessariamente serão recuperados de maneira integral, o montante da dívida ativa previdenciária com chance remota de recuperação aumentaria de R\$ 269,4 bilhões para R\$ 340,1 bilhões¹⁹ e o volume potencial de recursos arrecadados a partir da aplicação de novas ações de cobrança, sob a hipótese de que os recursos já parcelados estão garantidos, diminuiria de R\$ 87 bilhões para R\$ 16 bilhões (R\$ 427,4 bilhões - R\$ 71 bilhões - R\$ 340,1 bilhões).

Arrecadação com a dívida ativa não seria suficiente para cobrir sequer um ano de déficit. Em linhas gerais, com base nas informações públicas disponíveis sobre a dívida ativa, pode-se inferir que, mesmo no cenário que considera a quitação integral da parcela da dívida recuperável de R\$ 157,9 bilhões, esse montante estaria longe de cobrir o déficit do RPGS que, em 2018, foi de R\$ 195,2 bilhões. Nesse sentido, a iniciativa de endurecer a cobrança do estoque de dívida ativa deve ser entendida como algo necessário, mas, do ponto de vista estritamente financeiro, trata-se de uma medida absolutamente secundária, frente ao impacto potencial da reforma da previdência.

2.4 A questão da DRU e o déficit da Previdência Social

A PEC da Previdência acaba com a desvinculação das contribuições sociais destinadas à seguridade social (art. 39 do texto da PEC). Hoje, são desvinculados de órgão, fundo ou despesa 30% da arrecadação da União com contribuições sociais (a maior parte destinada à seguridade social), contribuições de intervenção no domínio econômico e taxas (art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT). O mecanismo constitucional que permite a desvinculação de tributos que, por definição, deveriam ser aplicados em finalidade específica, é chamado de DRU (Desvinculação de Receitas da União).

Pela regra vigente no texto constitucional, a DRU não pode incidir sobre a contribuição social do salário-educação, as contribuições para o RGPS e a quase totalidade das contribuições para o RPPS. Nos dois primeiros casos, a exclusão decorre diretamente do texto constitucional (art. 76, § 2º, do ADCT, para o salário educação; e art. 167, XI, para o RGPS). No caso do RPPS, o entendimento é de que a norma existente para o RGPS também é aplicável ao regime próprio, já que a Constituição determina que o regime dos servidores públicos observe, no que couber, as mesmas regras do regime geral (art. 40, § 12). A exceção, no caso do regime próprio, é a contribuição para o custeio das pensões militares, sobre as quais atualmente incide a desvinculação de 30% sobre o que for arrecadado. A parcela desvinculada das pensões militares, no entanto, equivale a menos de 3% do total da receita do RPPS (civis e militares).

Essa é a configuração atual da DRU, que vigora desde 1994, então com o nome de Fundo Social de Emergência – FSE (Emenda Constitucional de Revisão nº 1/1994). No formato original, o Fundo desvinculava 20% do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, inclusive os vinculados ao ensino. Desde então, o mecanismo foi prorrogado sete vezes até chegar ao formato da Emenda Constitucional nº 93/2016, que exclui da regra os impostos, mas passou a desvincular as taxas. Além disso, o percentual de desvinculação, que até 2015 era de 20%, passou a ser de

¹⁷ O exercício foi baseado em Mendes (2017), disponível em: http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/arquivos/2017/2017-05-08_mitos-sobre-a-reforma-da-previdencia-final.pdf

¹⁸ Percentuais presentes também na página 148 do Relatório de Gestão do Ministério da Fazenda referente a 2017.

¹⁹ R\$ 269,4 bilhões + (R\$ 41,5 bilhões * (1 - 70%)) + (R\$ 116,4 bilhões * (1 - 50%)).

30% na nova redação. A regra atual é válida até o fim de 2023. A partir da última prorrogação, a desvinculação de receitas passou a ser aplicada também nos entes subnacionais (arts. 76-A e 76-B do ADCT).

A PEC nº 6/2019 não extingue formalmente a DRU, mas, ao excluir as receitas da seguridade, diminui de forma significativa sua base de cálculo. Isso porque hoje as contribuições sociais, quase todas destinadas à seguridade social, representam 95% da base cálculo da desvinculação de receitas da União. Assim, caso a proposta seja aprovada, o montante passível de desvinculação será composto essencialmente por contribuições econômicas e taxas. O real impacto da mudança proposta sobre a DRU será objeto de nota técnica específica da IFI, que será publicada em breve, dentro dos esforços que exporemos na seção 4 deste trabalho. Em relação à desvinculação de receitas dos entes subnacionais, a PEC da Previdência não traz nenhuma alteração.

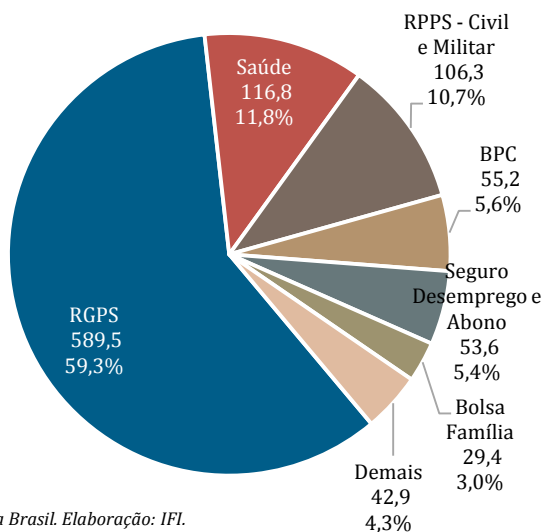
A desvinculação de receitas da seguridade social ganhou maior destaque com as discussões em torno da existência ou não de déficit na previdência social. De modo geral, existe o argumento de que o problema previdenciário estaria mais relacionado à arrecadação do que propriamente ao crescimento do gasto. Um dos motivos seria a incidência da DRU sobre as receitas da seguridade social, o que reduziria o montante de recursos legalmente destinados ao seu financiamento²⁰. Assim, não houvesse a DRU, a arrecadação de receitas no âmbito da seguridade social seria maior e evidenciaria uma situação fiscal mais equilibrada.

Nesse aspecto, é necessário relembrar que a seguridade social compreende as ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (art. 194, CF/88). Seu financiamento se dá por meio de contribuições sociais criadas para esse fim ou outras fontes orçamentárias. As principais despesas da seguridade social são: benefícios do RGPS e do RPPS e gastos com saúde, que somados respondem por cerca de 82% do gasto total. A assistência social responde por menos de 9% das despesas e se concentra basicamente no BPC no programa Bolsa Família. As principais fontes de financiamento dessas despesas são as contribuições para o RGPS e o RPPS, a Cofins, a CSLL e a contribuição para o PIS/PASEP. Juntos, esses recursos equivalem a cerca de 94% do total de receitas vinculadas à seguridade social. Os Gráficos 22 e 23 a seguir destacam esses componentes, com base em dados de 2018. As despesas da seguridade social totalizaram R\$ 993,7 bilhões, em 2018, enquanto as receitas somaram R\$ 713,1 bilhões²¹.

²⁰ Outros motivos estariam relacionados às renúncias fiscais, à dívida ativa e à sonegação de receitas da seguridade social.

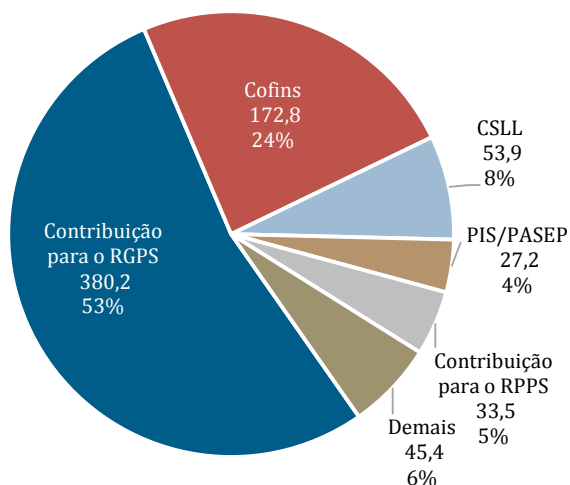
²¹ Os dados apresentados nesta seção do RAF seguem a metodologia adotada pelo Tesouro Nacional no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e podem ser diferentes dos apresentados em outras seções. Os valores também podem ser diferentes dos divulgados por meio de outros demonstrativos, como o Resultado do Tesouro Nacional (STN) e o Boletim Estatístico da Previdência Social (Secretaria de Previdência do Ministério da Economia), que seguem metodologias próprias.

GRÁFICO 22. DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL - 2018 (R\$ BILHÕES E % DO TOTAL)



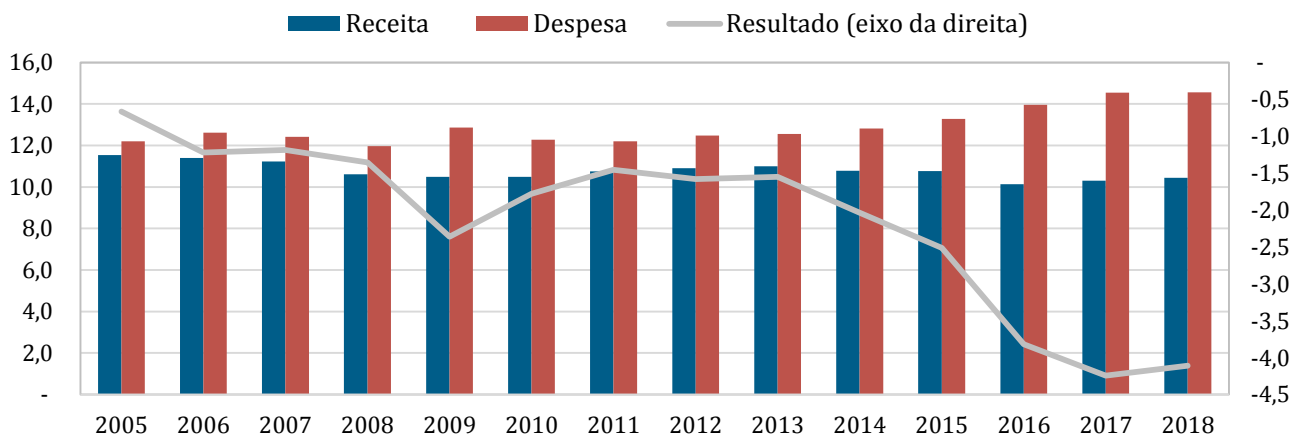
Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

GRÁFICO 23. RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL - 2018 (R\$ BILHÕES E % DO TOTAL)



O resultado da seguridade social é a diferença entre essas receitas e despesas, que em 2018 foi negativa em R\$ 280,6 bilhões. O Gráfico 24 mostra a evolução do resultado da seguridade desde 2005. Para facilitar a comparação ao longo do tempo, os dados estão em percentual do PIB²². Em toda a série, as despesas superam as receitas. Nos últimos anos, o déficit tem se tornado cada vez mais expressivo, ficando acima de 4% do PIB em 2017 e 2018. No período analisado, as receitas da seguridade experimentaram leve queda, especialmente a partir de 2016, quando o percentual de desvinculação foi elevado de 20% para 30%. Mas a principal razão do desequilíbrio crescente reside no avanço acelerado das despesas. Somente entre 2011 e 2018, o gasto da seguridade passou de 12,2% para 14,6% do PIB.

GRÁFICO 24. RECEITA, DESPESA E RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL (% DO PIB)



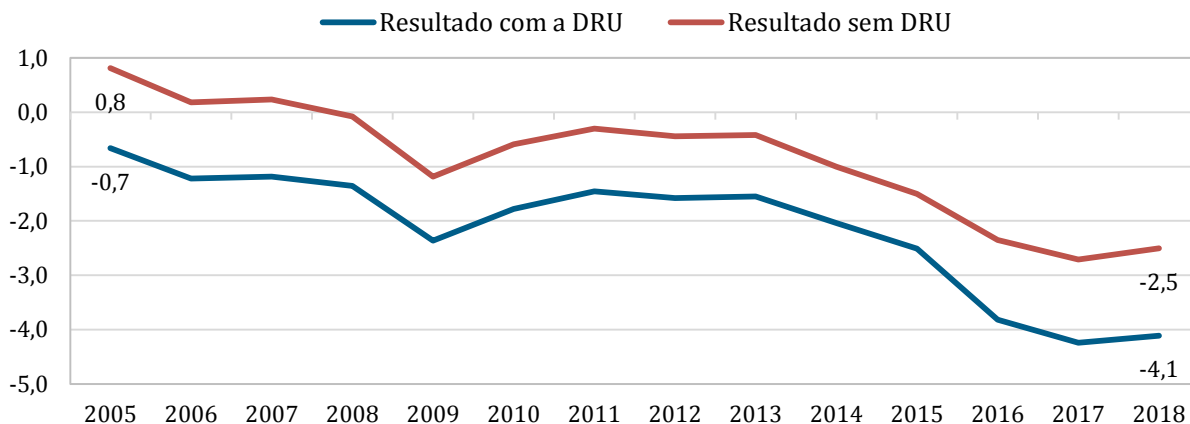
Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (STN). Elaboração: IFI.

²² A série histórica do PIB em valores correntes está disponível aqui: <https://bit.ly/2KIF24u>.

O desequilíbrio atual seria ainda maior caso as despesas com militares da reserva ou reformados continuassem sendo classificadas na seguridade social. Em 2016, esses gastos passaram a ser classificados no orçamento fiscal e não são mais computados entre as despesas da seguridade. Assim, hoje apenas as despesas com pensões militares integram o orçamento da seguridade social. Caso fossem consideradas as despesas com reserva e reforma das Forças Armadas (R\$ 24,0 bilhões), o déficit da seguridade social teria atingido R\$ 304,6 bilhões em 2018.

Sem a incidência da DRU, o déficit da seguridade social teria sido de R\$ 171,0 bilhões em 2018 (ou 2,5% do PIB). A desvinculação de contribuições sociais não é capaz de mudar a natureza deficitária da seguridade. Mesmo sem a DRU, teria havido déficit nos últimos onze anos.

GRÁFICO 25. RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL (% DO PIB)

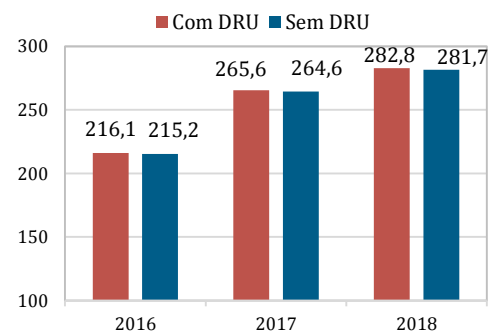


Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (STN). Elaboração: IFI.

Embora a DRU aumente o déficit da seguridade, seu impacto sobre o déficit da previdência é irrisório. Isso porque, como visto anteriormente, a desvinculação não alcança as receitas previdenciárias tanto do RGPS quanto do RPPS. A exceção, apenas no caso do regime próprio, é a contribuição para o custeio das pensões militares, que sofrem a desvinculação. Em 2018, a parcela desvinculada das pensões militares foi de R\$ 1,1 bilhão, pouco mais de 1% do déficit do RPPS (civis e militares) ou 0,4% do déficit total da previdência (RGPS e RPPS).

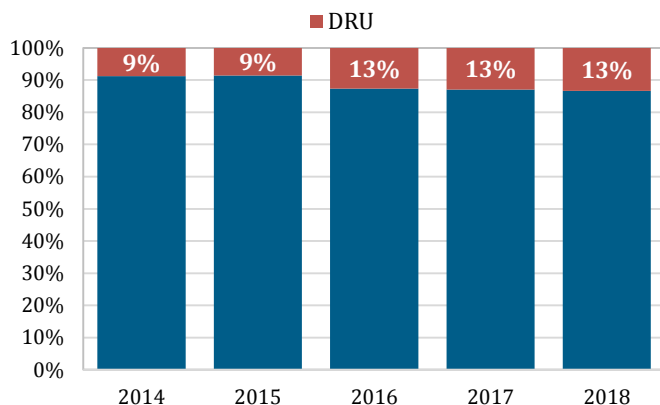
Como praticamente não afetam as contribuições previdenciárias, as receitas desvinculadas representam apenas 13% do total arrecadado pela seguridade. A exclusão das contribuições previdenciárias reduz em quase 60% a base de incidência da DRU no âmbito da seguridade, fazendo com que o percentual desvinculado se situe em patamar bem inferior aos 30% exigidos pela regra constitucional. Isso ajuda a explicar porque a seguridade social apresentaria déficits mesmo se não sofresse a incidência da DRU, conforme mostramos no gráfico anterior. Nos últimos três anos, a DRU equivaliu a 13% da arrecadação da seguridade, com crescimento em relação aos anos anteriores em função da nova regra trazida pela Emenda Constitucional nº 93/2016 (Gráfico 27). O Gráfico 28 mostra que o valor da DRU, nos últimos anos, ficou próximo a 1,5% do PIB.

GRÁFICO 26. DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO (R\$ BILHÕES)

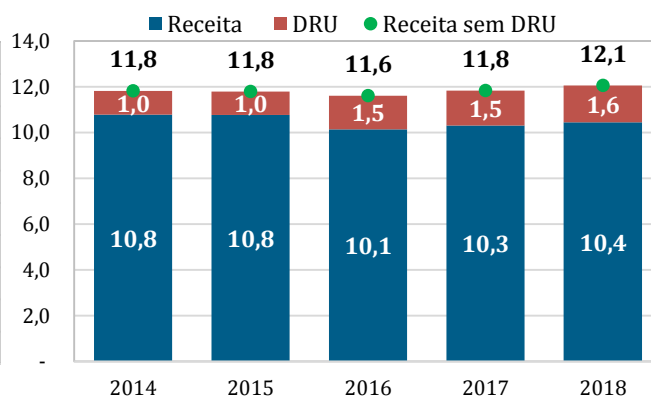


Fonte: RREO (STN). Elaboração: IFI.

**GRÁFICO 27. RECEITAS DESVINCULADAS EM
RELAÇÃO AO TOTAL (%)**



**GRÁFICO 28. RECEITA DA SEGURIDADE NOS ÚLTIMOS
5 ANOS (% DO PIB)**



Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (STN).
Elaboração: IFI.

A DRU confere alguma flexibilidade na elaboração e execução do orçamento, mas se torna inócua quando a obrigação da despesa supera sua fonte de financiamento. Nessa situação, os recursos desvinculados terão que retornar, ainda que não diretamente, para financiar o gasto a descoberto. É o caso da seguridade social, com déficits persistentes e que dificilmente serão revertidos durante a vigência da DRU.

Atualmente, o que determina o tamanho da seguridade social é a despesa e não suas fontes de financiamento. Em 2018, mais de 96% das despesas da seguridade eram obrigatórias. São despesas que serão realizadas independente da arrecadação das contribuições que financiam a seguridade social. Não sendo suficientes os recursos provenientes das contribuições destinadas especificamente à seguridade, a União deve se utilizar de outras fontes do orçamento. Nos últimos anos, em razão de o governo apresentar déficit primário, as despesas da seguridade têm sido cobertas inclusive por fontes financeiras, como a emissão de títulos da dívida pública. Em 2018, R\$ 57 bilhões do déficit da seguridade foi financiado com emissão de dívida.

Por fim, a PEC nº 6/2019 também reduz de 40% para 28% os recursos da contribuição do PIS/PASEP destinados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (art. 239, § 1º, da CF/88). Essa alteração está relacionada à proposta de exclusão da DRU sobre as contribuições sociais da seguridade social. Pela regra vigente, 30% da arrecadação da contribuição do PIS/PASEP deve ser desvinculada. Portanto, na prática, dos 40% destinados ao BNDES, após a incidência da DRU, são efetivamente transferidos apenas 28% da arrecadação. A proposta, ao reduzir de 40 para 28 o percentual destinado ao Banco, apenas preserva o valor ao que já é transferido hoje por conta da incidência da DRU, que acabaria com a Reforma.

A alteração proposta ampliaria o percentual da arrecadação destinado à seguridade social, com impacto positivo sobre o déficit. Atualmente, do total arrecadado com o PIS/PASEP, 60% são destinados ao pagamento de seguro desemprego e abono salarial e, portanto, são classificados como seguridade social. Os 40% destinados ao BNDES são classificados no orçamento fiscal. Com a incidência da DRU, 30% dos 60% dos recursos (isto é 18% do total) é liberada e passa a ser classificada também como orçamento fiscal. No fim, apenas 42% da arrecadação integram as receitas da seguridade social. Com a mudança proposta na PEC da Previdência, 28% da arrecadação iriam para o BNDES, sendo classificados no orçamento fiscal, e os 72% restantes seriam destinados ao pagamento de seguro desemprego e abono, sendo classificados na seguridade social.