

PREVIDÊNCIA SOCIAL

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise



Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

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

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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

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

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

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

POLÍTICAS SOCIAIS acompanhamento e análise Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Conselho Editorial

Alexandre Arbex Valadares
Helder Rogério Sant'ana Ferreira
José Aparecido Carlos Ribeiro
Luana Simões Pinheiro (editora)
Luciana Mendes Santos Servo
Marcelo Galiza Pereira de Souza (editor)
Marco Antônio Carvalho Natalino
Rodrigo Pucci de Sá e Benevides
Sandro Pereira Silva

Colaboradores

Previdência Social | Graziela Ansiliero
Luis Henrique da Silva de Paiva

PREVIDÊNCIA SOCIAL¹

1 APRESENTAÇÃO

O ano de 2019 foi marcado pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6 e pela promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 103, que implantaram regras transitórias e permanentes para a realização de ajustes paramétricos nos regimes públicos de Previdência Social (Regime Geral de Previdência Social – RGPS e Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS). Paralelamente, por meio do Projeto de Lei (PL) nº 1.645/2019, transformado na Lei Ordinária nº 13.954/2019, foi implantada uma reestruturação da carreira militar e adotadas novas disposições para o Sistema de Proteção Social dos Militares. Embora desafios e contradições internas persistam, houve avanços.

A aprovação destas reformas ocorre após quase duas décadas de debates, com distintos graus de intensidade no tempo, que se seguiram à aprovação da EC nº 20/1998, primeiro esforço reformista desde a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988. Em comum, estas iniciativas tiveram o objetivo principal de adequar o sistema previdenciário aos desafios da transição demográfica rumo a uma sociedade mais envelhecida. As crises econômicas vivenciadas pelo país nos anos 1990 e, mais recentemente, desde 2015, ainda que intercaladas por períodos de expansão da cobertura previdenciária, certamente contribuíram para a piora na evolução de curto prazo nos indicadores previdenciários e, assim, para o relativo consenso sobre as reformas. Contudo, os desafios estruturais enfrentados pela Previdência Social, notadamente a combinação de fatores demográficos com o diagnóstico de insustentabilidade de sua parametrização, foram os fatores determinantes para a mudança.

A seção 2 deste capítulo (*Fatos relevantes*) faz uma análise dos principais pontos da EC nº 103/2019 e das alterações legais que foram feitas paralelamente. A seção seguinte (*Acompanhamento da política previdenciária*) tem como ponto central a evolução dos principais indicadores de cobertura previdenciária entre os trabalhadores ocupados e entre os idosos (tomando-se os períodos cobertos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD Anual e pela PNAD Contínua, ambas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE), e também

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps28/previdenciasocial>

registra a evolução do resultado previdenciário (despesas, receitas e saldos anuais) do RGPS e dos RPPS (União, estados e municípios). A última seção, a pretexto de conclusão, sintetiza os principais temas e resultados abordados ao longo do texto.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Reforma previdenciária – Emenda Constitucional nº 103/2019

A EC nº 103, promulgada pelo Congresso Nacional no dia 12 de novembro de 2019, promoveu várias modificações no sistema previdenciário brasileiro. Foram estabelecidas novas idades de aposentadoria (servidores públicos federais, que contribuem para o RPPS da União e trabalhadores da iniciativa privada e de municípios sem regime previdenciário próprio: mulheres, 62 anos, homens, 65 anos; manutenção das idades mínimas anteriores para a clientela rural do RGPS), novo tempo mínimo de contribuição (trabalhadores da iniciativa privada e de municípios sem regime próprio: vinte anos de carência para os novos segurados urbanos do sexo masculino, manutenção dos quinze anos mínimos para mulheres e segurados rurais; servidores públicos federais, que contribuem para o RPPS da União: 25 anos de contribuição, dez anos de serviço público e cinco anos no cargo em que se dará a aposentadoria) e regras de transição para aqueles já filiados à previdência no momento inicial de vigência da EC, apenas para citar a parametrização dos aspectos mais básicos.

Para além da clientela rural do RGPS, a EC nº 103 ainda prevê regras diferenciadas para certas categorias profissionais, entre elas a de professores e a de policiais (não militares), para citar as mais debatidas.² Para professores, o requisito mínimo é de 25 anos de contribuição e idade mínima de 57 anos, para mulheres, e de 60 anos, para homens. Ressalte-se que esta regra somente se aplica aos professores que comprovarem, exclusivamente, tempo de efetivo exercício nas funções de magistério na educação infantil ou nos ensinos fundamental ou médio. Para policiais, de ambos os sexos, a aposentadoria pode ser requerida aos 55 anos de idade, desde que tenham trinta anos de contribuição e 25 anos de efetivo exercício da função. Essa regra se aplica aos cargos de agente penitenciário, agente socioeducativo, policial legislativo, policial federal, policial rodoviário federal, policial ferroviário federal e policial civil do Distrito Federal. No caso das aposentadorias especiais por exposição a agentes nocivos, a regra de acesso permanente é de: 55 anos de idade, em se tratando de atividade especial de quinze anos de contribuição; 58 anos de idade, quando se tratar de atividade especial de vinte anos de contribuição; e 60 anos de idade, para atividade especial de 25 anos de contribuição.

2. O Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 245/2019, ainda em tramitação, dispõe sobre os critérios de acesso à aposentadoria especial àqueles segurados do RGPS que exercem atividades expostas a agentes nocivos à saúde, bem como àqueles que põem em risco sua integridade física pelo perigo inerente à profissão. Também propõe a obrigatoriedade da empresa na readaptação desses profissionais, com estabilidade no emprego, após o tempo máximo de exposição a agentes nocivos.

A reforma ainda diminuiu as taxas de retorno dos benefícios superiores ao piso previdenciário, reduzindo a taxa de reposição do salário de contribuição, via redefinição da regra de cálculo dos benefícios, e aumentando (ainda que ligeiramente) a progressividade das alíquotas contributivas. Como regra permanente, o valor dos benefícios do RGPS e dos RPPS continua não podendo ser inferior ao salário mínimo (SM), mas passou a ser equivalente a 60% da média de todas as contribuições efetuadas desde julho de 1994, com adicional de dois pontos percentuais (p.p.) por cada ano a mais de contribuição, além do mínimo exigido. Para os servidores públicos federais ingressantes a partir de 1º de janeiro de 2004, o cálculo do benefício será semelhante ao do RGPS – com vinte anos de contribuição, 60% da média de todas as contribuições, aumentando 2 p.p. a cada ano a mais de contribuição (para ambos os sexos); para os ingressantes até 31 de dezembro de 2003, se mantém a integralidade, ou seja, o valor da aposentadoria é o do último salário, desde que atendidas as regras de transição. Em relação às alíquotas de contribuição, estas passam a variar em caráter progressivo: no RGPS, de 7,5% a 14%, incidentes sobre cada faixa de remuneração correspondente; nos RPPS, as alíquotas, também incidentes sobre cada faixa remuneratória, variam de 7,5% a 22%. Destaque-se que esta medida produz efeitos financeiros e atuariais positivos, mas também tende a assumir um desejável efeito distributivo.

As regras também mudam para os futuros pensionistas do RGPS e dos RPPS, que passam a receber 50% do valor da aposentadoria acrescidos de 10% por cada dependente – em cotas não reversíveis para os demais dependentes, em caso de cessação, ou 100% do valor da aposentadoria, sem exceder o teto dos benefícios, desde que o pensionista seja inválido ou tenha deficiência grave. No caso de servidores da União, os cônjuges ou companheiros de policiais e de agentes penitenciários que morrerem por agressão sofrida em decorrência do trabalho terão direito à pensão integral, no valor da remuneração do cargo. Em caso de acumulação de pensões por morte com outros benefícios (ou de outras acumulações legais), serão pagos 100% do benefício de maior valor, mais um percentual da soma dos demais.³

Para aqueles filiados aos regimes previdenciários públicos antes da promulgação da EC nº 103/2019, o novo texto constitucional traz disposições transitórias prevendo o respeito a direitos adquiridos e regras de transição, dispostas resumidamente a seguir. Há cinco regras de transição possíveis no RGPS (quatro por tempo de contribuição e uma por idade) e duas para os servidores públicos da União.

3. Esse percentual varia segundo o valor do(s) benefício(s): 100%, até 1 SM; 60% do que superar 1 SM até 2 SMs; 40% do que superar 2 SMs até 3 SMs; 20% do que superar 3 SMs até 4 SMs; e 10% do que ultrapassar 4 SMs.

Em relação ao RGPS:

- transição por sistema de pontos: somado o tempo de contribuição com a idade, as mulheres podem se aposentar, em 2019, com 86 pontos e os homens com 96, respeitado o tempo mínimo de contribuição de trinta e 35 anos, respectivamente. A cada ano, a partir de 2019, é exigido um ponto a mais, chegando a 105 para os homens, em 2028, e a cem para as mulheres, em 2033. Os professores da educação básica que comprovem, exclusivamente, exercício de magistério na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio têm redução de cinco pontos, e os pontos sobem até 92, para elas, e até cem, para eles. O cálculo de valor é dado pela nova regra;
- transição por tempo de contribuição e idade mínima: as mulheres podem se aposentar aos 56 anos, com ao menos trinta anos de contribuição, em 2019; e os homens, aos 61 anos, com 35 anos de contribuição. A idade mínima exigida subirá seis meses a cada ano, até chegar aos 62 anos de idade para elas, em 2031, e aos 65 anos de idade para eles, em 2027. Os professores da educação básica que comprovem, exclusivamente, exercício da função de magistério na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio têm redução de cinco anos na idade e no tempo de contribuição. O cálculo de valor é dado pela nova regra;
- transição com fator previdenciário e pedágio de 50%: mulheres com mais de 28 anos de contribuição e homens com mais de 33 anos de contribuição podem optar pela aposentadoria sem idade mínima, desde que cumpram pedágio de 50% sobre o tempo mínimo que faltava para se aposentar pela regra anterior (trinta e 35 anos, respectivamente). Neste caso o valor do benefício é calculado levando em consideração a média de todas as contribuições desde julho de 1994, sobre ela aplicando-se o fator previdenciário;
- transição com idade mínima e pedágio de 100%: esta regra estabelece uma idade mínima (mulheres: 57 anos; homens: 60 anos) e um pedágio de 100% do tempo faltante para o mínimo exigido de contribuição pela regra anterior (trinta anos para elas e 35 anos para eles). Neste caso o valor do benefício é de 100% da média de todos os salários de contribuição desde julho de 1994. Os professores da educação básica que comprovem, exclusivamente, exercício da função de magistério na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio têm redução de cinco anos na idade e no tempo de contribuição; e
- transição da aposentadoria por idade (RGPS): para os homens nada muda, mas para as mulheres a idade mínima começa em 60 anos, em 2019, e sobe seis meses a cada ano, até chegar a 62 anos, em 2023. Para ambos os sexos é exigido tempo mínimo de contribuição de quinze anos. O cálculo de valor é dado pela nova regra.

Em relação aos RPPS da União:

- transição por sistema de pontos e idade mínima: servidores federais podem se aposentar pelo sistema de pontos (86/96 pontos para mulheres e homens, respectivamente, em 2019), desde que cumpram também o requisito de idade mínima, que começa, em 2019, em 56 anos para as mulheres e 61 anos para os homens – passando para 57 e 62 anos, respectivamente, em 2022. A cada ano transcorrido a partir de 2019, é exigido mais um ponto, chegando a 105 para os homens, em 2028, e a cem para as mulheres, em 2033. O tempo de contribuição mínimo é de trinta anos para mulheres e de 35 anos para homens, e todos devem ter ao menos vinte anos de serviço público e cinco anos no cargo em que se dará a aposentadoria. Podem se aposentar com o valor integral do último salário na ativa as mulheres que tiverem completado 62 anos e os homens a partir dos 65 anos, desde que tenham ingressado na carreira até 31 de dezembro de 2003; para os ingressantes a partir de 2004, o cálculo segue a nova regra permanente. Professores da educação básica que comprovem, exclusivamente, exercício da função de magistério na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio têm redução de cinco anos na idade e no tempo de contribuição; e
- transição com idade mínima e pedágio de 100%: esta regra estabelece uma idade mínima (mulheres: 57 anos; homens: 60 anos) e um pedágio de 100% do tempo faltante para atingir o tempo mínimo de contribuição (trinta e 35 anos, respectivamente, para mulheres e homens), exigindo ainda a comprovação de vinte anos no serviço público e cinco anos no cargo em que se dará a aposentadoria. Para os ingressantes até 31 de dezembro de 2003, o benefício é equivalente à última remuneração; para os ingressantes a partir de 2004, 100% da média de todos os salários desde julho de 1994. Professores da educação básica que comprovem, exclusivamente, exercício da função de magistério na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio têm redução de cinco anos na idade e no tempo de contribuição.

Em relação aos demais RPPS, ressalte-se que, embora a aplicação dessas regras esteja condicionada à iniciativa legislativa dos outros entes federativos, há regras que são aplicáveis direta e imediatamente a todos, além de algumas disposições específicas para os estados, o Distrito Federal e os municípios.⁴ A PEC nº 103/2019 logrou, por exemplo, determinar que os demais entes aumentem as alíquotas de contribuição aplicadas aos servidores públicos, com prazo limite estabelecido para

4. Para detalhes, ver: <<https://bit.ly/3iDIK18>>.

31 de julho de 2020 (Portaria nº 1.348/2019).⁵ A reforma, entre outras mudanças imediatas, ainda estabeleceu a padronização nas contas previdenciárias, determinando apenas o cômputo das despesas com benefícios permanentes (aposentadorias e pensões por morte), sendo excluídos os auxílios e o salário-maternidade, que ficam a cargo dos respectivos Tesouros locais; e determinou, com prazo de até dois anos da vigência da EC nº 13/2019, a instituição de regime de previdência complementar e a adequação rumo à existência de um único órgão (ou entidade) gestor do RPPS.

2.2 Reforma previdenciária – Lei Ordinária nº 13.954/2019

Entre as principais medidas aprovadas via Lei Ordinária nº 13.954/2019 (transformada do PL nº 1.645/2019), podem-se destacar os seguintes pontos:

- as regras para as Forças Armadas foram estendidas aos policiais militares e bombeiros;
- não há exigência de idade mínima, mas houve aumento do tempo mínimo de serviço para passar à inatividade, de trinta para 35 anos, tanto para homens como para mulheres. Militares com menos de trinta anos de serviço precisam cumprir pedágio de 17% em relação ao tempo faltante na data da sanção da lei e comprovar 25 anos de atividade nas Forças Armadas, tempo que, para certas categorias previstas na lei, tem acréscimo de quatro meses a cada ano, a partir de 1º de janeiro de 2021, até atingir trinta anos;
- houve aumento das idades-limite para a transferência de ofício para a reserva, de 44 a 66 anos, de acordo com o posto ou a graduação, para o espectro etário de 50 a 70 anos;
- contrariamente às restrições crescentes impostas aos servidores civis, há garantia de integralidade e paridade – o valor do benefício é igual ao último salário, com os mesmos reajustes dos ativos; e
- o grupo de potenciais dependentes ficou mais restrito; as contribuições relativas às pensões militares para cônjuge ou filhos foram praticamente universalizadas (incluindo pensionistas, alunos, cabos e soldados e inativos, até então isentos); e houve aumento da alíquota de 7,5% da remuneração bruta para 9,5%, em 2020, e 10,5%, em 2021. A alíquota pode ser acrescida em 1,5 p.p., no caso de pensionistas (excetuadas as filhas não inválidas pensionistas vitalícias) cujo instituidor tenha falecido a partir de 29 de dezembro de 2000 e optado em vida pelo pagamento da contribuição prevista no art. 31 da Medida Provisória (MP) nº 2.215-10/2001, e em 3 p.p. no caso de filhas pensionistas vitalícias não inválidas.

5. O prazo foi posteriormente prorrogado para 30 de setembro de 2020 e, novamente, para 31 de dezembro de 2020. Os entes que possuem *deficit* atuarial em suas contas devem comprovar que adotaram uma alíquota mínima de 14% ou o modelo progressivo usado pela União, como estabelecido pela reforma previdenciária, sob pena de perderem o certificado de regularidade previdenciária, ficarem sem receber repasses voluntários de recursos da União e perderem acesso a operações de crédito.

Ao mesmo tempo, a nova legislação propõe a redução de 10% do efetivo das Forças Armadas em dez anos; muda as regras e aumenta o valor mensal do pré-existente adicional de habilitação, parcela mensal paga para militares que realizam cursos de capacitação e aperfeiçoamento; cria o adicional de disponibilidade militar, gratificação que varia de acordo com a patente e corresponde a um percentual incidente sobre o soldo de oficiais e praças, pago mensalmente a partir de 2020; e aumenta a ajuda de custo, indenização paga uma única vez no momento em que o militar passa à reserva. Ou seja, a Lei Ordinária nº 13.954/2019 promoveu ajustes nos sistemas de proteção das Forças Armadas, alterando as regras de elegibilidade e contribuição de seus membros, mas também estabeleceu uma ampla reestruturação das carreiras militares, o que limitou significativamente os impactos fiscais deste componente da reforma previdenciária.

Os policiais militares e os bombeiros são servidores dos estados, mas foram incorporados à reforma previdenciária por meio de sua equiparação aos militares das Forças Armadas. Se, antes da reforma, havia muita variabilidade nos estatutos e normas que regulavam estas carreiras estaduais, a EC nº 103/2019 uniformiza critérios e parâmetros no país. Pelas novas regras, estas duas categorias precisam trabalhar por mais tempo (saindo de 25 ou trinta anos, a depender do estado, para os 35 anos mínimos de serviço estabelecidos na reforma, o que tende a elevar a idade de passagem para a reserva); estão sujeitas à contribuição de inativos e pensionistas (até então, pouco usual nos estados); e podem perder o benefício de promoção automática imediatamente antes de deixarem a ativa (comum nos estados, que seguem com o poder de concedê-lo ou não). Por outro lado, garantem para si a paridade (reajustes vinculados aos concedidos aos ativos); a integralidade nos vencimentos (saída para a reserva com os proventos da ativa, favorecimento que já havia sido eliminado ou estava em processo de revisão em certos estados); e passam a contribuir na ativa sob alíquotas menores (todos os estados já cobravam alíquotas superiores à alíquota máxima final, de 10,5%, definida na reforma).

Schettini, Santos e Pires (2019) estimam, em termos agregados, que a extensão das regras das Forças Armadas aos policiais militares e bombeiros gere redução nas despesas com proventos de reserva remunerada a pedido, desconsiderados outros efeitos, via postergação do início dos benefícios.⁶ Esta medida tende a assumir importância ainda maior a médio e longo prazos. O estudo, contudo, não avalia todos os aspectos relativos à despesa, tampouco a ótica da receita – sobre este tema, a análise individualizada dos estados sugere que as mudanças podem afetar negativamente os resultados, ao menos no curto prazo, via queda na arrecadação. O efeito deste ponto da reforma não pode ser generalizado, pois depende da diferença entre a normativa (padronizada)

6. Os próprios autores alertam que desconsideram efeitos de segunda ordem sobre outros componentes da despesa, como, por exemplo, o risco de elevação nas concessões de benefícios por incapacidade em razão do maior tempo de exposição ao risco (dado o aumento no tempo mínimo de serviço exigido). Também são desconsideradas as pensões por morte e os efeitos sobre as receitas previdenciárias.

pós-reforma e a situação prévia de cada ente, com destaque para os seguintes aspectos (não exaustivos): i) existência anterior, ou não, de taxação dos inativos e pensionistas; ii) magnitude da redução da alíquota dos ativos ante a alíquota única, que começa em 9,5% (2020) e chega a 10,5% (2021 em diante); iii) relação entre o volume de ativos e inativos/pensionistas; e iv) tempo mínimo de serviço exigido anteriormente.

2.3 Aprimoramento da gestão dos benefícios da Previdência Social e ações de combate a fraudes e irregularidades – Lei nº 13.846/2019

A Lei nº 13.846/2019 (MP nº 871/2019) foi formulada com o objetivo de melhorar a gestão dos benefícios, reduzir a *judicialização* e desenvolver ações de combate a fraudes e irregularidades, via implementação de um programa permanente de revisão dos benefícios previdenciários e assistenciais administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). As ações incluiriam dispositivos legais e programas especiais de combate às irregularidades para acelerar a análise administrativa dos processos de revisão e minimizar a possibilidade de recebimento e/ou acumulação indevida de benefícios. Neste contexto foram instituídos o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios (BMOB) e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade. A nova legislação também propõe a pacificação de pontos já decididos pela jurisprudência e o empenho no esclarecimento de entendimentos e questões tipicamente associados a ações judiciais.

2.4 Proposta de Emenda à Constituição nº 133/2019

A chamada PEC Paralela, em tramitação, propõe que os estados, o Distrito Federal e os municípios adotem em seus RPPS as regras aplicáveis ao RPPS da União, mediante lei estadual ou municipal. Os estados poderiam, por projeto de lei ordinária, adotar estas regras, enquanto os municípios, se não aprovados critérios próprios, adeririam automaticamente ao regime da União, no caso de este ter sido aprovado anteriormente pelo estado do qual fazem parte. Esta PEC tem como foco a reforma previdenciária dos demais entes federativos, mas ainda prevê, entre outros pontos: i) modificações nas renúncias previdenciárias (*reoneração* gradual do agronegócio exportador⁷ e de determinadas entidades educacionais ou de saúde enquadradas como filantrópicas); ii) redução da carência mínima para aposentadoria de vinte para quinze anos para os segurados urbanos do sexo masculino, mesmo os que ainda não entraram no mercado de trabalho; e iii) flexibilização nos cálculos da pensão por morte (PPM) e da aposentadoria por incapacidade no RGPS e nos RPPS, em casos específicos.

7. Não incidência da contribuição social sobre receitas de exportações do setor rural (agroindústria e produtor rural pessoa jurídica), segundo fundamentação dada pela Constituição Federal (art. 149, § 2º, I) e pela Lei nº 8.870/1994 (art. 25).

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA

3.1 Evolução da cobertura previdenciária

3.1.1 População ocupada

De acordo com dados da PNAD Anual, descontinuada pelo IBGE após sua edição de 2015, entre 2002 e 2013 houve expansão dos principais indicadores de formalidade trabalhista e previdenciária no país. Em 2014, a PNAD Anual já indicava redução no ritmo de crescimento destes indicadores; em 2015, a relativa estabilidade ante o crescimento contínuo, até então, apenas se manteve porque houve redução na população ocupada, com queda na taxa de participação e aumento do desemprego.⁸ Estes indicadores, agora atualizados com base na PNAD Contínua (primeira visita: 2012-2019 e quinta visita: 2016-2019),⁹ que substituiu a pesquisa anterior, seguem em trajetória de queda.

A análise a seguir se baseia, portanto, na mensuração, a partir da PNAD Contínua, da proporção de trabalhadores ocupados protegidos (aqueles que contribuem para a Previdência Social, são segurados especiais ou, embora não se enquadrem nas categorias anteriores, já declaram receber benefícios previdenciários ou assistenciais), com idade entre 16 e 59 anos. Os indicadores são calculados com base na população ocupada oficial (PO), seguindo os critérios estabelecidos pelo IBGE, e na população ocupada expandida (POE), conforme metodologia definida em Ansiliero, Costanzi e Fernandes (2019) para a incorporação de *outras formas de trabalho* na PNAD Contínua (captadas apenas pela quinta visita).¹⁰ A POE inclui

8. Ver, em relação a esse histórico dos indicadores: Costanzi, Ansiliero e Amaral (2018).

9. A PNAD Contínua visita os domicílios selecionados por cinco vezes, durante cinco trimestres consecutivos. As bases anuais da pesquisa são geradas a partir das primeiras e das quintas visitas realizadas.

10. Os empregados sem carteira no setor público foram considerados protegidos em Ansiliero, Costanzi e Fernandes (2019), mesmo quando declaram não contribuir para a Previdência Social, com base na hipótese de que muitos destes trabalhadores atuam na condição de trabalhadores temporários, sem um contrato oficial de trabalho, mas possivelmente vinculados ao RGPS. Mesmo quando na condição de trabalhadores *terceirizados*, ainda que sem a responsabilidade subsidiária do ente tomador de serviços em caso de inadimplência das obrigações trabalhistas e previdenciárias, partiu-se da hipótese de que a comprovação deste tipo de vínculo trabalhista seria menos dificultosa em relação à empresa que faz a cessão de mão de obra – já que qualquer pagamento por parte de órgãos públicos requer formalização prévia e fiscalização contínua – e da premissa de que esta comprovação é suficiente para o reconhecimento de direitos previdenciários. Outra hipótese que permeia as demais é que parte destes trabalhadores reporta indevidamente a não contribuição previdenciária. Este texto, contudo, segue o aperfeiçoamento proposto por Ansiliero *et al.* (2020), que, por cautela, classifica este subgrupo de não contribuintes como desprotegidos – como em metodologia mais antiga, de Schwarzer *et al.* (2004) –, pelo entendimento de que certos segmentos sem vinculação obrigatória com a Previdência Social podem integrá-lo e de que a eventual informalidade no setor público deve ser incorporada ao indicador do mesmo modo que a informalidade no setor privado. Esta alteração metodológica reduz ligeiramente o nível de cobertura – agregado e na posição na ocupação como empregado – e gera indicadores distintos dos publicados nas duas edições anteriores do BPS. Em grandeza, todavia, não há grande mudança nas análises de resultados. Outra alteração introduzida por Ansiliero *et al.* (2020) foi a recodificação dos rendimentos dos trabalhadores ocupados sem rendimento do trabalho (aí incluídos os trabalhadores atuando em outras formas de trabalho, que também integram a POE) de omissos no sistema para zero, classificando-os como sem rendimento. No primeiro trimestre de cada ano, os indivíduos desprotegidos que declaram estar ocupados e recebem rendimento habitual do trabalho entre o salário mínimo de dezembro do ano anterior (referência para os recebimentos de janeiro seguinte) e o salário mínimo vigente no ano de referência da pesquisa foram considerados desprotegidos com capacidade contributiva (rendimento mensal habitual de todos os trabalhos igual ou superior ao piso previdenciário).

os trabalhadores que na PNAD Contínua não compõem a PO e que, na extinta PNAD Anual, estariam classificados como ocupados na produção para o próprio consumo e na construção para o próprio uso.¹¹

Essa opção metodológica é necessária para a melhor captação dos chamados segurados especiais, segurados obrigatórios do RGPS para os quais há poucos registros administrativos capazes de captá-los durante a vida ativa. O segurado especial, simplificada, é definido como aquele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros (desde que não empregados permanentes), explore atividade rural e faça desta seu principal meio de vida; o pescador artesanal ou a este assemelhado que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e o cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 anos de idade ou a este equiparado, do segurado especial, que, comprovadamente, trabalhe com o grupo familiar respectivo.¹²

A contribuição desses trabalhadores é obrigatória, mas está sujeita à eventual comercialização da produção, e, portanto, a qualidade de segurado pode ser mantida mesmo sem filiação prévia ou qualquer aporte ao sistema.¹³ A PNAD ainda é, portanto, a melhor fonte de dados sobre este importante grupo de potenciais beneficiários da Previdência Social. O uso da PO, sem tratamento adicional, não alteraria drasticamente a medida de proteção agregada, mas deixaria de fora das estimativas um volume significativo de trabalhadores, que – na condição de segurados especiais – contribuem para elevar ligeiramente a cobertura social. Em determinadas Unidades da Federação (UF), em particular das regiões Norte e Nordeste, a não inclusão deste segmento da POE chega a alterar mais significativamente a proporção de trabalhadores protegidos.

A série histórica com a cobertura da POE retrocede apenas até 2016, já que para os demais anos (2012-2015) não há microdados disponíveis com registros da quinta visita, única que traz as informações de *outras formas de trabalho* necessárias para a captação total do universo dos segurados especiais. A série histórica da PO, por sua vez, retrocede a 2012, mas com base nos registros da primeira visita, já que para este recorte as informações necessárias constam no questionário-base

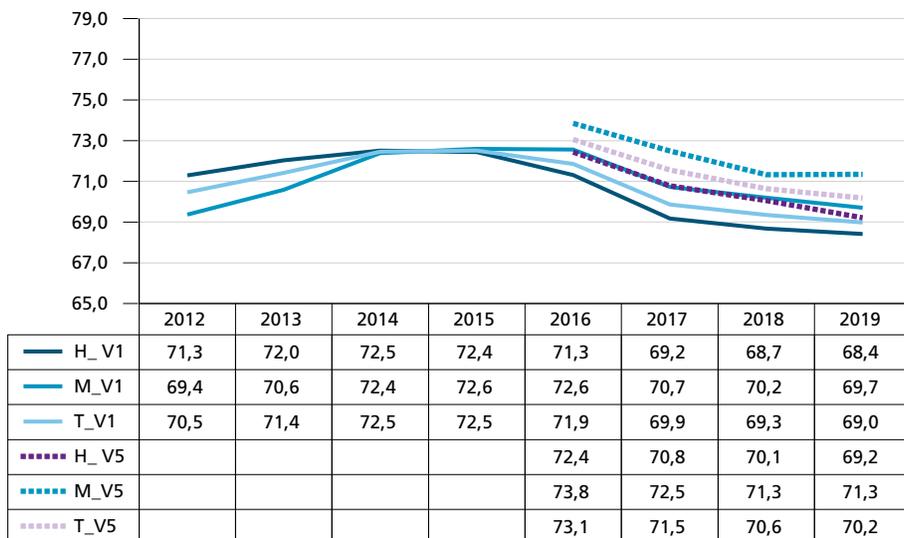
11. A PNAD Contínua não capta informações de contribuição para ocupados em outros trabalhos não incluídos na conceituação oficial de ocupação. Mas, tomando-se como referência a PNAD Anual, a proporção de ocupados contribuintes neste grupo tende a ser diminuta e pouco afeta os indicadores.

12. No indicador de cobertura oficial estimado pela PNAD Anual, os empregados rurais eram incluídos entre os segurados especiais, mas mudanças legais recentes determinam que este grupo não seja mais classificado nesta condição. Para efeito de comparação com a PNAD Contínua, já tratada segundo a nova legislação, a série 1992-2015 da PNAD Anual foi recalculada com base neste novo critério, sendo distinta, portanto, daquela usualmente publicada.

13. Além disso, como o recolhimento dessas eventuais contribuições é normalmente sub-rogado ao adquirente da produção, o segurado especial não raro deixa de ter a contribuição registrada para si.

utilizado em todo o período (2012-2019). Naturalmente, a cobertura da PO pode variar, em um mesmo ano, entre a primeira e a quinta visita, mas as diferenças não comprometem análises de tendência. A cautela apenas exige que as comparações diretas em um mesmo ano sejam feitas com base na mesma visita, conforme critérios a seguir: PO 2012-2019: primeira visita; POE 2016-2019: quinta visita; e PO versus POE 2016-2019: quinta visita.¹⁴

GRÁFICO 1
Taxa de proteção social da PO e da POE – Brasil (2012-2019)¹
 (Em %)



Fonte: IBGE (2014).

Elaboração do Ipea.

Nota: ¹ Primeira visita (V1), referente ao período 2012-2019, e quinta visita (V5), referente ao período 2016-2019: homens (H) e mulheres (M) com idade entre 16 e 59 anos.

14. Para além de alterações nos quesitos que captam o recebimento de benefícios permanentes e temporários, o questionário da PNAD Continua mudou a conceituação da categoria de trabalhador auxiliar familiar (desde o quarto trimestre de 2015), que compõe o conceito de trabalho em ocupação, expandindo-o e gerando alguma perda de comparabilidade na série histórica. Até o terceiro trimestre de 2015, o trabalho sem remuneração direta ao trabalhador somente era considerado trabalho em ocupação se fosse em ajuda na atividade econômica de membro do domicílio; desde o quarto trimestre daquele ano, o trabalhador familiar auxiliar é tomado como a pessoa que trabalhou sem remuneração, em ajuda na atividade econômica de membro da unidade domiciliar ou de parente que residia em outra unidade domiciliar (IBGE, 2020). Ou seja, há alguma perda de comparabilidade na série.

Na série histórica mais longa da PNAD Contínua (2012-2019, primeira visita), há elevação da cobertura até 2014, relativa estabilidade em 2015 e queda desde então. O comportamento negativo registrado no quadriênio 2016-2019 é captado por ambas as séries da PNAD Contínua, baseadas na PO e na POE, bem como a reversão relativamente recente de tendência que colocou as mulheres na liderança da proporção de ocupados protegidos (gráfico 1).¹⁵

Especificamente em 2019, de acordo com a PNAD Contínua, existiam no país, oficialmente (PO, quinta visita), 83,9 milhões de pessoas ocupadas com idade entre 16 e 59 anos. Este contingente, quando contraposto aos subgrupos de pessoas protegidas nesta mesma faixa etária, resulta em uma taxa de proteção de 69,4%. Em termos agregados, isso significa que, de cada dez trabalhadores brasileiros ocupados, cerca de sete estavam protegidos pela Previdência Social. Se considerada a população ocupada expandida (POE, quinta visita), o contingente de ocupados chegaria a 87,7 milhões e a taxa de proteção, a 70,2% (tabelas 1 e 2) em 2019. O contingente de ocupados desprotegidos alcançava a grandeza de aproximadamente 26 milhões de pessoas, com alguma predominância masculina no volume total e prevalência feminina no subgrupo de desprotegidos sem capacidade contributiva. Também vale mencionar que, do total de desprotegidos, a maioria (PO: 93,7%; e POE: 98,2%) exerce atividades não agrícolas, caracterizando-se como potenciais segurados urbanos do RGPS.

TABELA 1
População ocupada oficial por categorias de proteção, segundo sexo – Brasil (2018-2019)

Categorias	Critério: população ocupada oficial											
	2018						2019					
	Homens	(%)	Mulheres	(%)	Total	(%)	Homens	(%)	Mulheres	(%)	Total	(%)
Contribuintes RGPS (A)	26.791.266	57,9	20.704.740	55,9	47.496.006	57,0	26.410.812	57,0	20.887.030	55,5	47.297.842	56,4
Contribuintes RPPS (B)	3.002.174	6,5	4.022.589	10,9	7.024.763	8,4	3.087.649	6,7	4.196.742	11,2	7.284.391	8,7
Militares	711.941	1,5	75.473	0,2	787.414	0,9	724.191	1,6	87.198	0,2	811.389	1,0
Estatutários	2.290.233	5,0	3.947.116	10,7	6.237.349	7,5	2.363.458	5,1	4.109.544	10,9	6.473.002	7,7

(Continua)

15. Houve alteração no questionário da primeira visita a partir do quarto trimestre de 2015. Até então, a parte relativa a *Rendimentos de Outras Fontes* identificava separadamente os rendimentos de aposentadorias (V50011) e PPM (V50021) pagas por institutos de previdência públicos; desde o quarto trimestre de 2015, estas informações estão unificadas em um único quesito (V5004A, para recebimento de aposentadoria e/ou pensão). Situação análoga ocorre com os benefícios temporários, nos quais as variáveis V4006 (motivos para afastamento temporário de ocupados do trabalho, com filtro por doença, acidente ou maternidade) e V4007 (informação de recebimento ou não de pagamento durante este afastamento) foram substituídas pela variável V4006A (motivos para afastamento temporário de ocupados do trabalho, com o mesmo filtro anterior) a partir do quarto trimestre de 2015. Também para o BPC, a variável utilizada até o terceiro trimestre de 2015 (V50091) foi substituída por outra nas edições subsequentes (V5001A). Nestes casos, a consolidação para o ano de 2015 exige a combinação das três variáveis, o que pode ter gerado algum problema de harmonização entre os dois períodos.

(Continuação)

Categorias	Critério: população ocupada oficial											
	2018						2019					
	Homens	(%)	Mulheres	(%)	Total	(%)	Homens	(%)	Mulheres	(%)	Total	(%)
Segurados especiais (RGPS) (C)	1.944.270	4,2	865.976	2,3	2.810.246	3,4	1.929.912	4,2	847.667	2,3	2.777.579	3,3
Beneficiários não contribuintes (D)	341.573	0,7	533.294	1,4	874.867	1,1	319.128	0,7	552.283	1,5	871.411	1,0
Não beneficiários e não contribuintes (E)	14.167.547	30,6	10.928.371	29,5	25.095.918	30,1	14.570.086	31,5	11.119.502	29,6	25.689.588	30,6
Total (E = A+B+C+D+E+F)	46.246.830	69,4	37.054.970	70,5	83.301.800	69,9	46.317.587	68,5	37.603.224	70,4	83.920.811	69,4
Trabalhadores socialmente protegidos (A+B+C+D)	32.079.283	69,4	26.126.599	70,5	58.205.882	69,9	31.747.501	68,5	26.483.722	70,4	58.231.223	69,4
Trabalhadores socialmente desprotegidos (E)	14.167.547	30,6	10.928.371	29,5	25.095.918	30,1	14.570.086	31,5	11.119.502	29,6	25.689.588	30,6
Desprotegidos com rendimento igual ou superior a 1 SM	8.262.979	17,9	4.050.582	10,9	12.313.561	14,8	8.701.548	18,8	4.511.722	12,0	13.213.270	15,7
Desprotegidos com rendimento inferior a 1 SM	5.904.567	12,8	6.877.790	18,6	12.782.357	15,3	5.868.539	12,7	6.607.781	17,6	12.476.320	14,9

Fonte: PNAD Contínua/IBGE – 2019 (5ª. entrevista).

Elaboração: Ipea.

Em relação a 2018 (PNAD Contínua, quinta visita), houve ligeira retração nos indicadores medidos pelo conceito oficial de ocupação (PO). Esses passaram de 69,4% (homens), 70,5% (mulheres) e 69,9% (total), em 2018, para 68,5%, 70,4% e 69,4%, em 2019, respectivamente – ou seja, a redução na cobertura foi moderada, mas se deu essencialmente entre trabalhadores do sexo masculino. Na comparação entre os sexos chama a atenção que, entre as mulheres, a cobertura permaneceu estável mesmo com algum crescimento da PO (+1,48%) e da POE (+1,47%); entre os homens, mesmo com a relativa constância da PO (+0,15%) e da POE (-0,05%), a cobertura diminuiu. No agregado, a PO pouco variou na comparação com o ano anterior (+0,74%), mas o contingente de ocupados cobertos cresceu ainda menos (+0,04%) – movimento mais sutil que o registrado entre 2018-2017, quando até mesmo a quantidade absoluta de protegidos diminuiu. Em outros termos, a cobertura diminuiu e a queda apenas não foi maior porque a população ocupada oficial variou muito pouco no quadriênio 2016-2019, em função da crise econômica enfrentada pelo país, mas nota-se um arrefecimento no ritmo de piora dos indicadores.

TABELA 2
População ocupada expandida por categorias de proteção, segundo sexo – Brasil
(2018-2019)

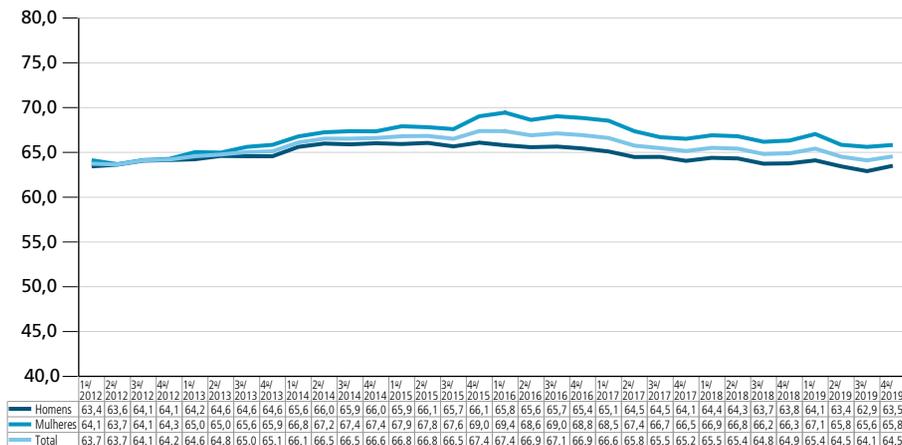
Categorias	Critério: população ocupada expandida											
	2018						2019					
	Homens	(%)	Mulheres	(%)	Total	(%)	Homens	(%)	Mulheres	(%)	Total	(%)
Contribuintes RGPS (A)	26.791.266	56,2	20.704.740	52,5	47.496.006	54,5	26.410.812	55,4	20.887.030	52,2	47.297.842	53,9
Contribuintes RPPS (B)	3.002.174	6,3	4.022.589	10,2	7.024.763	8,1	3.087.649	6,5	4.196.742	10,5	7.284.391	8,3
Militares	711.941	1,5	75.473	0,2	787.414	0,9	724.191	1,5	87.198	0,2	811.389	0,9
Estatutários	2.290.233	4,8	3.947.116	10,0	6.237.349	7,2	2.363.458	5,0	4.109.544	10,3	6.473.002	7,4
Segurados especiais (RGPS) (C)	3.269.659	6,9	2.814.289	7,1	6.083.948	7,0	3.166.344	6,6	2.865.477	7,2	6.031.821	6,9
Beneficiários não contribuintes (D)	360.616	0,8	613.390	1,6	974.006	1,1	338.127	0,7	623.719	1,6	961.846	1,1
Não beneficiários e não contribuintes (E)	14.287.205	29,9	11.313.703	28,7	25.600.908	29,4	14.685.272	30,8	11.474.644	28,7	26.159.916	29,8
Total (E = A+B+C+D+E+F)	47.710.920	70,1	39.468.711	71,3	87.179.631	70,6	47.688.204	69,2	40.047.612	71,3	87.735.816	70,2
Trabalhadores socialmente protegidos (A+B+C+D)	33.423.715	70,1	28.155.008	71,3	61.578.723	70,6	33.002.932	69,2	28.572.968	71,3	61.575.900	70,2
Trabalhadores socialmente desprotegidos (E)	14.287.205	29,9	11.313.703	28,7	25.600.908	29,4	14.685.272	30,8	11.474.644	28,7	26.159.916	29,8
Desprotegidos com rendimento igual ou superior a 1 SM	8.262.979	17,3	4.050.582	10,3	12.313.561	14,1	8.701.548	18,2	4.511.722	11,3	13.213.270	15,1
Desprotegidos com rendimento inferior a 1 SM	6.024.225	12,6	7.263.122	18,4	13.287.347	15,2	5.983.724	12,5	6.962.922	17,4	12.946.646	14,8

Fontes: PNAD Contínua/IBGE (2018; 2019).

Elaboração: Ipea.

Na série histórica trimestral – 1º trimestre/2012–4º trimestre/2019, conforme registrado no gráfico 2, contendo a proporção de ocupados contribuindo para algum instituto público de previdência –, os resultados também revelam diferenças de gênero no patamar e na evolução da cobertura (contribuintes/PO). Se, nos primeiros trimestres, havia relativo equilíbrio entre os sexos, a PNAD Contínua trimestral vem sistematicamente apresentando taxas de cobertura mais elevadas entre as mulheres: houve incremento dos diferenciais de gênero até o primeiro trimestre de 2016; arrefecimento em 2017; e subsequente estabilidade desde então. A estimativa agregada mais recente (4º trimestre/2019: 64,5%) fica acima dos valores iniciais da série histórica, mas abaixo de seu ápice (1º trimestre/2016: 67,4%). Entre os homens e as mulheres, o indicador atual (H: 63,5%; M: 65,8%) mostra estabilidade em relação a 2018 e já supera o valor inicial da série (H: 63,4%; M: 64,1%), mas em ambos os casos o resultado ainda fica aquém do ápice.

GRÁFICO 2
Cobertura previdenciária trimestral da PO, segundo sexo – Brasil (2012-2019)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Ipea.

Obs.: 1. Contribuintes (declaram contribuir para a Previdência Social ou, em algum trabalho, assumem as posições de empregados com carteira (inclusive domésticos), militares ou estatutários).

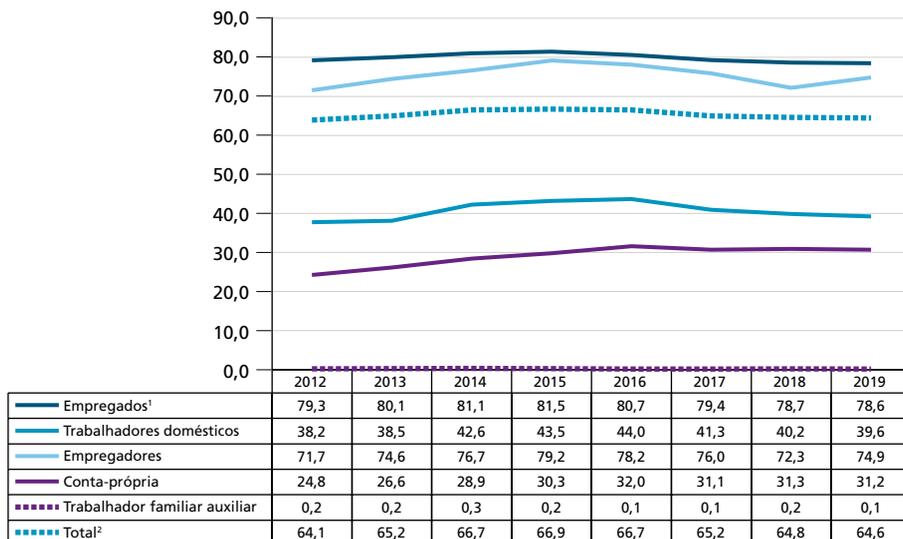
2. Homens (H) e mulheres (M) com idade entre 16 e 59 anos.

Os resultados agregados, generalizáveis como tendência para os principais grupos integrantes da população ocupada (rurais e urbanos; homens e mulheres), também se confirmam via desagregação da PO por posições na ocupação (gráfico 3). A tendência geral, bastante determinada pela crise econômica enfrentada pelo país e seus efeitos sobre o mercado de trabalho, está mais associada ao grupo dos empregados no setor privado, que possui a maior participação na PO, mas os demais grupos possuem indicadores em evolução parecida.

O ponto em comum é a retração seguida de estabilidade relativa nas proporções estimadas, ainda que outros fatores (alterações legais afetando categorias específicas, por exemplo) possam ajudar a explicar pontos de inflexão distintos. O grupo de trabalhadores por conta-própria também registrou ligeiro recuo na taxa de cobertura nos anos intermediários da série, mas recentemente parece sustentar o patamar médio do indicador, resultado que encontra certo respaldo nos registros administrativos do RGPS. A reação mais recente na cobertura dos empregadores também pode refletir a evolução dos dados oficiais, que têm mostrado expansão no contingente de uma subcategoria importante de contribuintes individuais, a de microempreendedores individuais (MEI).

GRÁFICO 3

Taxa de cobertura previdenciária da PO, de 16 a 59 anos, segundo posição na ocupação (2012-2019)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Ipea.

Notas: ¹Considera todos os empregados no setor público como cobertos.

²Considera militares e estatutários.

Obs.: Contribuintes: aqueles que declaram contribuir para a Previdência Social ou, em algum trabalho, assumem as posições de empregados com carteira (inclusive domésticos), militares ou estatutários. Para dados em termos absolutos, ver o anexo estatístico.

Até 2014, os registros administrativos do RGPS revelavam, na maior parte dos grupos de segurados, expansão do volume de contribuintes; em 2015 se iniciou uma reversão dessa tendência para todos os grupos (empregados, domésticos, facultativos e demais subcategorias de contribuintes individuais), com exceção do MEI (categoria que, na PNAD, poderia ser conta-própria ou empregador). A filiação desse profissional, cuja alíquota contributiva é altamente subsidiada, poderia ser resposta involuntária à perda de proteção em categorias mais estruturadas nos anos recentes (Ansiliero *et al.*, 2020).

Nesse contexto vale destacar também a situação dos trabalhadores domésticos, para os quais a cobertura aumentou mais expressivamente entre 2013 e 2014 (pós-aprovação da chamada PEC das Domésticas),¹⁶ com continuidade da expansão até 2016 e redução subsequente. Segundo Ansiliero e Paiva (2020), o

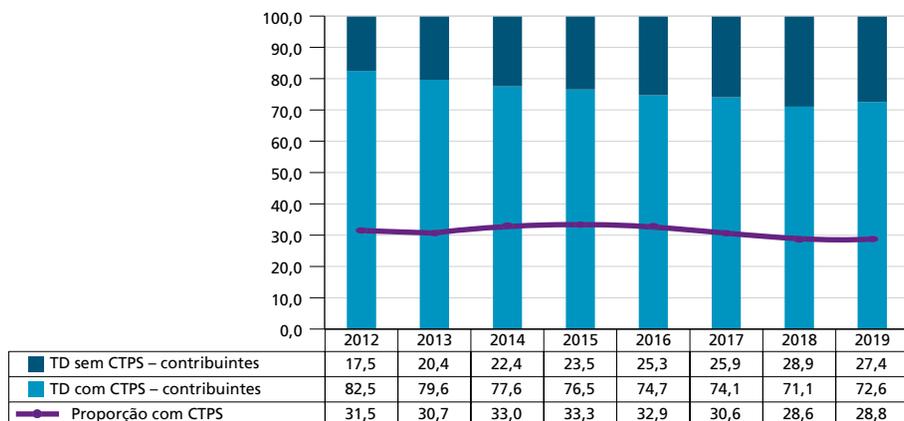
16. A EC nº 72, mais conhecida como a PEC das Domésticas (PEC nº 66/2012), regulamentada pela LC nº 150/2015, garantiu direito ao FGTS, ao seguro-desemprego, ao salário-família, ao adicional noturno e ao adicional de viagens, entre outros direitos.

ganho no indicador de cobertura tem ocorrido principalmente via expansão de informais que declaram realizar contribuições previdenciárias (possivelmente de forma autônoma, como contribuintes individuais, inclusive na condição de MEI). Essa percepção é reforçada pelo fato de que, como proporção, os domésticos com carteira de trabalho assinada (CC) vêm perdendo espaço no total de contribuintes anuais para os domésticos sem carteira (SC), e, salvo por uma pequena oscilação entre 2019-2018, a tendência é de diminuição da parcela de domésticos com registro na Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS (gráfico 4).

GRÁFICO 4

Participação dos domésticos, entre 16 e 59 anos, CC e SC, no total de trabalhadores domésticos que contribuem para a Previdência Social e proporção de domésticos com CTPS (2012-2019)

(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Ipea.

Obs.: Para dados em termos absolutos, ver o anexo estatístico.

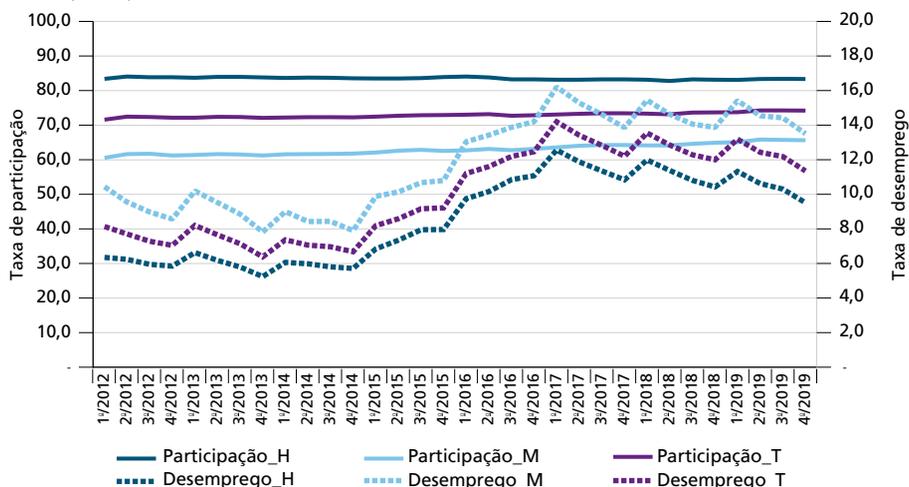
O desempenho do mercado de trabalho, em crise desde 2015 (com arrefecimento em sua dinâmica já em 2014), produz rebatimentos, com alguma defasagem temporal, sobre a cobertura previdenciária.¹⁷ No período 2012-2019, enquanto a taxa de desemprego cresceu expressivamente para homens e mulheres, a taxa de

17. Esse aparente descompasso, sabidamente, não é atípico. Em cenários de crise, o movimento inicial esperado é de redução no ritmo de produção e manutenção dos vínculos laborais (ainda que possivelmente com a compressão dos rendimentos do trabalho), principalmente em virtude dos custos trabalhistas associados à dispensa de trabalhadores. Com a persistência do movimento de desaceleração econômica e a eventual estagnação do nível de atividade, o desemprego tende a aumentar, e os rendimentos do trabalho tendem a ser mais negativamente afetados, inclusive no setor informal da economia. Nos momentos iniciais de retomada, por outro lado, há mais comumente redução da capacidade ociosa da economia, que, em se confirmando a recuperação no nível de atividade, evolve para a recuperação do mercado de trabalho. A reforma trabalhista realizada recentemente no país pode alterar esta dinâmica, mas ainda é cedo para avaliar seus potenciais efeitos, ainda que seu desenho indique maiores riscos para a qualidade da inserção trabalhista e previdenciária do trabalhador.

participação se manteve relativamente estável entre os homens (1º trimestre/2012 e 4º trimestre/2019: 83,4%) e aumentou entre as mulheres (1º trimestre/2012: 60,6%; 4º trimestre/2019: 65,7%), conforme gráfico 5. Observou-se uma tendência de redução no diferencial de gênero no indicador de desemprego até 2017 (4º trimestre/2017), mas, desde então, nota-se uma aparente reversão deste comportamento, possivelmente também impulsionada pelo incremento na participação econômica feminina. De qualquer modo, ao longo de toda a série, mantém-se o padrão histórico de o desemprego feminino superar o indicador masculino.

GRÁFICO 5

Taxa de participação e taxa de desemprego entre as pessoas com idade entre 16 e 59 anos, segundo sexo (2012-2019)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração: Ipea.

Obs.: Para dados em termos absolutos, ver o anexo estatístico.

A participação econômica feminina segue inferior à masculina, e o desemprego entre as mulheres é maior, mas, para além da tendência (até o pré-agravamento da crise econômica) de redução destes diferenciais, há indícios de melhora no padrão de inserção feminina no mundo do trabalho e, conseqüentemente, na Previdência Social. Por outro lado, a combinação de menor participação e maior desemprego, juntamente com o maior contingente de mulheres ocupadas desprotegidas sem capacidade contributiva mínima (tomando-se como critério o rendimento de todos os trabalhos inferior ao salário mínimo mensal), levanta a hipótese de que haja alguma seletividade indesejável na parcela feminina que logra participar do mercado de trabalho, obter ocupação e, principalmente, se filiar e manter o vínculo contributivo com a Previdência Social. Os homens mais vulneráveis também são mais afetados pelo

desalento e por outros determinantes da não participação no mercado de trabalho, bem como pelo desemprego e pela inserção laboral precária, mas a combinação dos indicadores analisados sugere que os desafios enfrentados pelas mulheres mais pobres sejam barreiras maiores à inclusão social e, principalmente, previdenciária.¹⁸

3.1.2 População idosa

O indicador de cobertura dos idosos – no Brasil, definidos como aqueles com 60 anos ou mais de idade – incorpora as dimensões de ocupação, contribuição previdenciária, condição de beneficiário e proteção semicontributiva dos segurados especiais, sendo válidos também os critérios e as ressalvas adotados para a mensuração de indicadores distintos utilizando-se a PO e a POE da PNAD Contínua. A comparação destes dois indicadores mostra resultados relativamente próximos em grandeza (oito em cada dez idosos estão protegidos), mas ligeiramente distintos em composição e valores anuais específicos. Em 2019, do total de 34,4 milhões de pessoas com 60 anos ou mais de idade, os idosos totalizavam 29,1 milhões de pessoas protegidas sob o conceito expandido (POE) e 28,9 milhões com base na PO. Entre homens e mulheres idosos, prevalecia como determinante da proteção o recebimento de aposentadoria e/ou PPM, seguido da atividade com formalidade previdenciária (contribuição para algum regime de previdência social) e do recebimento de Benefício de Prestação Continuada (BPC) previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas).

TABELA 3
Taxas de proteção social (previdenciária ou assistencial) da população idosa, incluindo os ocupados segundo a PO, segundo sexo – Brasil (2018-2019)

Categorias	Critério: população ocupada oficial											
	2018					2019						
	Homens	(%)	Mulheres	(%)	Total	(%)	Homens	(%)	Mulheres	(%)	Total	(%)
Beneficiários (A)	11.052.970	77,6	14.208.011	78,0	25.260.981	77,8	11.622.394	77,1	14.959.393	77,6	26.581.787	77,4
Aposentadorias e/ou pensões	10.520.508	73,8	13.426.977	73,7	23.947.485	73,8	11.058.193	73,3	14.094.146	73,1	25.152.339	73,2
BPC	506.925	3,6	752.823	4,1	1.259.748	3,9	534.573	3,5	846.949	4,4	1.381.522	4,0
Benefícios temporários	25.537	0,2	28.211	0,2	53.748	0,2	29.628	0,2	18.298	0,1	47.926	0,1
Contribuintes (não beneficiários) (B)	1.413.264	9,9	729.568	4,0	2.142.832	6,6	1.451.590	9,6	780.416	4,0	2.232.006	6,5
Contribuintes do RGPS	1.145.016	8,0	499.066	2,7	1.644.082	5,1	1.172.163	7,8	538.605	2,8	1.710.768	5,0
Contribuintes de RPPS	268.248	1,9	230.502	1,3	498.750	1,5	279.427	1,9	241.811	1,3	521.238	1,5
Segurados especiais (C)	99.860	0,7	13.855	0,1	113.715	0,4	103.843	0,7	18.800	0,1	122.643	0,4
Desprotegidos (D)	1.680.282	11,8	3.262.856	17,9	4.943.138	15,2	1.905.829	12,6	3.519.158	18,3	5.424.987	15,8
Ocupados	826.967	5,8	487.301	2,7	1.314.268	4,0	880.973	5,8	548.248	2,8	1.429.221	4,2
Desocupados	142.039	1,0	46.080	0,3	188.119	0,6	182.479	1,2	56.787	0,3	239.266	0,7
Inativos	711.276	5,0	2.729.475	15,0	3.440.751	10,6	842.377	5,6	2.914.123	15,1	3.756.500	10,9

(Continua)

18. Para mais detalhes, ver, por exemplo: Amaral *et al.* (2019).

(Continuação)

Categorias	Critério: população ocupada oficial											
	2018					2019						
	Homens	(%)	Mulheres	(%)	Total	(%)	Homens	(%)	Mulheres	(%)	Total	(%)
Total de residentes (E=A+B+C+D)	14.246.376	100,0	18.214.290	100,0	32.460.666	100,0	15.083.656	100,0	19.277.767	100,0	34.361.423	100,0
Total de protegidos (E=A+B+C)	12.566.094	88,2	14.951.434	82,1	27.517.528	84,8	13.177.827	87,4	15.758.609	81,7	28.936.436	84,2

Fontes: PNAD Contínua/IBGE (2017; 2018).
Elaboração: Ipea.

Em 2019 (quinta visita), a proteção social pelas medidas oficiais alcançou 84,2% (87,4% entre os homens; 81,7% entre as mulheres) dos 34,4 milhões de idosos residentes no país (tabela 3). Caso, entre os ocupados, fossem ainda considerados aqueles que integram a população ocupada expandida (trabalhadores atuando para o autoconsumo ou na produção para o próprio uso, incluindo os trabalhadores rurais protegidos pelo exercício destas atividades), o indicador agregado chegaria a 84,8%, atingindo 88,0% entre os homens e 82,3% entre as mulheres (tabela 4). A grandeza dos indicadores é bastante semelhante, mas a utilização da POE garante visibilidade a 203,2 mil segurados especiais, que de outra maneira seriam somados aos desprotegidos, tornando este o indicador mais relevante a ser analisado.

TABELA 4

Taxas de proteção social (previdenciária ou assistencial) da população idosa, incluindo os ocupados segundo a POE, segundo sexo – Brasil (2018-2019)

Categorias	Critério: população ocupada oficial											
	2018					2019						
	Homens	(%)	Mulheres	(%)	Total	(%)	Homens	(%)	Mulheres	(%)	Total	(%)
Beneficiários (A)	11.052.970	77,6	14.208.011	78,0	25.260.981	77,8	11.622.394	77,1	14.959.393	77,6	26.581.787	77,4
Aposentadorias e/ou pensões	10.520.508	73,8	13.426.977	73,7	23.947.485	73,8	11.058.193	73,3	14.094.146	73,1	25.152.339	73,2
BPC	506.925	3,6	752.823	4,1	1.259.748	3,9	534.573	3,5	846.949	4,4	1.381.522	4,0
Benefícios temporários	25.537	0,2	28.211	0,2	53.748	0,2	29.628	0,2	18.298	0,1	47.926	0,1
Contribuintes (não beneficiários) (B)	1.413.264	9,9	729.568	4,0	2.142.832	6,6	1.451.590	9,6	780.416	4,0	2.232.006	6,5
Contribuintes do RGPS	1.145.016	8,0	499.066	2,7	1.644.082	5,1	1.172.163	7,8	538.605	2,8	1.710.768	5,0
Contribuintes de RPPS	268.248	1,9	230.502	1,3	498.750	1,5	279.427	1,9	241.811	1,3	521.238	1,5
Segurados especiais (C)	178.182	1,3	110.929	0,6	289.111	0,9	205.209	1,4	120.629	0,6	325.838	0,9
Desprotegidos (D)	1.601.960	11,2	3.165.781	17,4	4.767.741	14,7	1.804.462	12,0	3.417.328	17,7	5.221.790	15,2
Ocupados	838.499	5,9	577.422	3,2	1.415.921	4,4	892.459	5,9	619.089	3,2	1.511.548	4,4
Desocupados	130.680	0,9	43.045	0,2	173.725	0,5	168.647	1,1	52.501	0,3	221.148	0,6
Inativos	632.781	4,4	2.545.314	14,0	3.178.095	9,8	743.356	4,9	2.745.738	14,2	3.489.094	10,2
Total de residentes (E=A+B+C+D)	14.246.376	100,0	18.214.289	100,0	32.460.665	100,0	15.083.655	100,0	19.277.766	100,0	34.361.421	100,0
Total de protegidos (E=A+B+C)	12.644.416	88,8	15.048.508	82,6	27.692.924	85,3	13.279.193	88,0	15.860.438	82,3	29.139.631	84,8

Fontes: PNAD Contínua/IBGE (2017; 2018).
Elaboração do Ipea.

Os segurados especiais, prevalentes no subgrupo somado à PO para construção da POE, possuem idade mínima legal de acesso aos benefícios previdenciários inferior (55 anos, no caso das mulheres) ou no limite inferior (60 anos, no caso dos homens) do intervalo etário utilizado na mensuração da cobertura dos idosos (60 anos), o que faz que seu peso, quando ocupados e sem benefícios próprios, tenda a ser menor entre os idosos. A complexidade do processo de reconhecimento de direitos dos segurados rurais e a elevada judicialização na concessão, que contribuem para a elevação da idade média no momento da obtenção dos benefícios, podem ajudar a explicar o porquê de este peso ainda ser relevante neste segmento com idade igual ou acima de 60 anos.

Na comparação com o ano anterior (2019-2018), com base nos indicadores agregados pelos critérios PO e POE (quinta visita), a variação na população idosa superou ligeiramente o incremento na população protegida (considerando-se a PO ou a POE na construção do indicador), gerando, naturalmente, um pequeno decréscimo da proporção de protegidos, em especial do sexo masculino. Estes indicadores são menos sensíveis aos fatores conjunturais que afetam mais diretamente a cobertura da população ocupada (16-59 anos), mas houve diferenças na evolução dos subgrupos de protegidos e desprotegidos, e estas podem, em parte, refletir a dinâmica ainda sofrível no mercado de trabalho.

Entre os protegidos, a única categoria que cresceu acima da taxa de expansão da população idosa (+5,9%) foi a de segurados especiais (PO: +7,9%; POE: +12,7%), mas este resultado pode estar associado a atrasos nas concessões de benefícios rurais, e isto ajudaria a explicar o menor crescimento dos beneficiários (+5,2%). O grupo que menos cresceu foi o de ocupados contribuintes (+4,2%). Entre os desprotegidos, as maiores variações relativas foram registradas entre desocupados (PO: +27,2%; POE: +27,3%), seguidos de inativos (PO: +9,2%; POE: +9,8%) e ocupados não contribuintes (PO: +8,7%; POE: +6,8%). O movimento de expansão da inatividade e da desocupação foi ligeiramente maior entre os homens, como seria esperado, dada a piora já relatada nos indicadores masculinos.

As mulheres prevalecem no subgrupo dos beneficiários – em razão da maior sobrevivência e, cada vez mais, pelo recebimento de benefícios próprios, embora ainda muito frequentemente como dependentes de pensões por morte –, mas também no dos desprotegidos inativos e dos recebedores de benefícios assistenciais continuados. Esse resultado se explica em parte pelo fato de que as mulheres idosas, atualmente com idade igual ou superior a 60 anos, entraram em idade ativa quando a realidade da inserção feminina no mercado de trabalho era bastante diversa da atual, mesmo que esta ainda não seja a ideal.

Esse padrão atual de cobertura dos idosos é explicado ainda por diversos outros fatores, com destaque para a instituição da categoria de segurado especial, regulamentada em 1991, que possibilitou a expansão da cobertura previdenciária no meio rural (com grande efeito também entre as mulheres, que anteriormente tendiam a assumir principalmente a condição de pensionistas, sem benefícios próprios). Também se pode citar a melhoria generalizada no grau de proteção previdenciária da população ocupada pela via contributiva, movimento que combinou o incremento na participação das mulheres na população ocupada e seu crescente peso entre os segurados contribuintes da Previdência Social. E, evidentemente, não há como ignorar os efeitos da concessão de BPC-Loas, alterado e expandido pelo Estatuto do Idoso, que tem aumentado significativamente

Talvez por isso, a proporção de protegidos aumente sensivelmente quando o recorte etário é elevado para 65 anos ou mais. Em 2019, considerando os dados da quinta visita, a cobertura dos idosos, que é de 84,8% (homens: 88,0%; mulheres: 82,3%) para o grupo de 60 anos ou mais, alcança 90,3% (homens: 94,0%; mulheres: 87,4%), no subgrupo com 65 anos ou mais. Neste grupo etário, que, com a aprovação da EC nº 103/2019, deve se tornar o grupo de referência para mensuração da cobertura, a participação dos benefícios assistenciais ganha maior peso. Se considerássemos um limite etário um pouco maior, para acomodar a questão da idade média de concessão do BPC-Loas (estimada em 66,1 anos), a cobertura melhoraria ainda mais.¹⁹

O ponto é que, apoiando-se na concessão de benefícios contributivos, semi-contributivos e assistenciais, a cobertura social entre os idosos com 60 anos ou mais de idade tendeu a crescer ao longo da década de 1990 e se manteve relativamente estável nos anos subsequentes cobertos pela PNAD Anual,²⁰ com diferenças persistentes no grau de proteção de homens e mulheres. Os indicadores calculados pela PNAD Contínua mostram alguma redução dos diferenciais de gênero, que se deu tanto pela elevação da cobertura entre as mulheres quanto pela ligeira retração entre os homens (gráfico 6).²¹ Esse movimento pode ser atribuído a problemas de captação da PNAD Contínua ou a fatores conjunturais, mas a queda sutil, mas contínua, na proporção de homens idosos protegidos deve ser avaliada com mais cuidado nos próximos anos.²²

19. Claro que pesa também a questão demográfica, já que os mais vulneráveis tendem a apresentar menor sobrevivência, fazendo que os subgrupos, menos numerosos, de idades mais elevadas, tendam a reunir sobreviventes com melhores condições socioeconômicas – apenas para citar um fator relevante –, e isso ajudaria a explicar a melhora na cobertura.

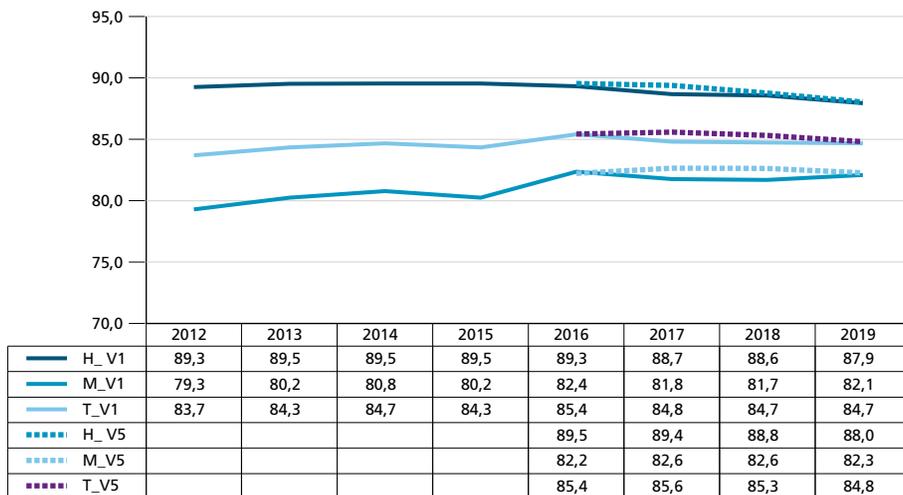
20. Para mais detalhes, ver, por exemplo: Costanzi, Ansiliero e Amaral (2018).

21. Na série da PNAD contínua, alguns fatores podem ajudar a explicar a variação dos resultados entre 2015 e 2016. O primeiro deles é a mudança no questionário da pesquisa, que alterou os quesitos que investigam o afastamento temporário do trabalho e o recebimento de benefícios previdenciários e assistenciais permanentes. A mudança ocorreu a partir do quarto trimestre de 2015, e desde então os indicadores de cobertura de idosos assumem patamar mais elevado. Outro ponto é a greve de servidores do INSS ocorrida em 2015, com duração aproximada de 2,5 meses, a qual afetou a concessão de benefícios – o volume de idosos cresceu, mas o volume de benefícios no estoque possivelmente não acompanhou na mesma medida de outros anos.

22. Há que se avaliar, por exemplo, possíveis problemas na captação dos benefícios, crítica recorrente em relação à PNAD.

GRÁFICO 6

Taxa de proteção social da população idosa, incluindo idosos ocupados pelo critério oficial de ocupação e pelo critério de POE – Brasil (2012-2019)¹
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE.

Elaboração do Ipea.

Nota: ¹ Primeira visita (V1), referente ao período 2012-2019, e quinta visita (V5), referente ao período 2016-2019: homens (H) e mulheres (M) com idade de 60 anos ou mais.

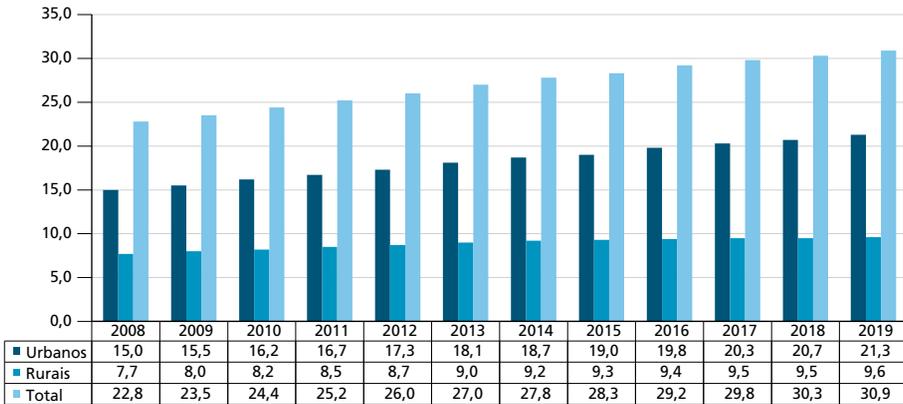
3.2 Evolução do resultado previdenciário

3.2.1 RGPS

Em dezembro de 2019, o RGPS pagou aproximadamente 30,9 milhões de benefícios, sendo 30,07 milhões previdenciários e 791 mil acidentários. Do total de 30,9 milhões de benefícios, cerca de 21,3 milhões (68,9%) foram emitidos para a clientela urbana, e os demais 9,6 milhões (31,1%) direcionados à clientela rural. Entre 2008 e 2019, a quantidade de benefícios emitidos pelo RGPS (somados os benefícios previdenciários e acidentários) aumentou 35,5%, com o total passando de 22,8 milhões (dezembro/2008) para os mencionados 30,9 milhões (dezembro/2019), gráfico 8. Isso significa que, em média, o estoque de benefícios (tomado como a quantidade de emissões em dezembro de cada ano) cresceu em torno de 3,09% ao ano no período. Houve certa contenção na taxa de expansão do estoque para ambas as clientelas, mas para a rural houve queda evidente (gráfico 7).

GRÁFICO 7

Evolução da quantidade de benefícios emitidos pelo RGPS (dez./2008-dez./2019)
(Em milhões)



Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social (Aeps), disponível em: <<https://bit.ly/38VnW2a>>; e Boletim Estatístico da Previdência Social (Beps), disponível em: <<https://bit.ly/2KtYCa9>>.
Elaboração: SPREV/Ministério da Fazenda (MF).

Em relação a dezembro de 2018, houve aumento de 587,13 mil benefícios (+1,9%), determinado por crescimento de 2,0% entre benefícios previdenciários, e decréscimo de 1,7% nos acidentários (tabela 5). As seguintes espécies cresceram acima da média geral anual e em volume suficiente para afetar o resultado agregado: aposentadorias por idade (+3,0%) e aposentadorias por tempo de contribuição (+4,0%). O auxílio-doença previdenciário (-10,8%) e o auxílio-doença acidentário (-12,7%) apresentaram decréscimo na quantidade de emissões, na comparação entre os meses de dezembro de cada ano considerado (dezembro/2019 e dezembro/2018), a exemplo do que já havia ocorrido na comparação entre 2018-2017 e 2017-2016.

No triênio 2017-2019 o auxílio-doença previdenciário e o auxílio-doença acidentário sofreram redução em seus estoques (posição no mês de dezembro), comportamento atípico se tomada a evolução histórica da emissão destes benefícios. Esta queda contínua pode ser explicada, em grande medida, por medidas operacionais recentes no âmbito do INSS, implementadas para aumentar a eficiência no atendimento, no monitoramento e no controle de suas atividades. Concretamente, a redução da emissão de auxílios-doença previdenciários e acidentários se explica principalmente pela edição da MP nº 767, de 6 de janeiro de 2017, convertida na Lei Ordinária nº 13.457, de 6 de junho de 2017, cuja finalidade principal foi estabelecer um conjunto de medidas para viabilizar e efetivar a revisão dos benefícios por incapacidade emitidos no âmbito do RGPS para beneficiários com

idade inferior a 60 anos.²³ Este processo de revisão pretendeu assegurar que estes benefícios por incapacidade temporária fossem mantidos apenas para os segurados que de fato se encontrassem incapacitados para o trabalho, evitando pagamentos indevidos. Também neste sentido pode ter atuado a Lei nº 13.846/2019, conversão da já apresentada MP nº 871/2019 (subseção 2.2).

TABELA 5
Evolução da quantidade de benefícios emitidos pela Previdência Social (dez./2018 e dez./2019)

Espécies/grupos de espécies	2018	Distribuição (%)	2019	Distribuição (%)	Varição (%)
RGPS (1+2)	30.278.655	100,0	30.865.783	100,0	1,9
Previdenciários (1)	29.474.311	97,3	30.074.761	97,4	2,0
Aposentadorias	20.425.962	67,5	21.050.364	68,2	3,1
Idade	10.800.124	35,7	11.120.184	36,0	3,0
Invalidez	3.365.865	11,1	3.419.526	11,1	1,6
Tempo de contribuição	6.259.973	20,7	6.510.654	21,1	4,0
Pensão por morte	7.720.433	25,5	7.812.881	25,3	1,2
Auxílio-doença	1.132.033	3,7	1.010.263	3,3	-10,8
Salário-maternidade	53.536	0,2	56.652	0,2	5,8
Outros	142.347	0,5	144.601	0,5	1,6
Acidentários (2)	804.344	2,7	791.022	2,6	-1,7
Aposentadorias	215.092	0,7	215.252	0,7	0,1
Pensão por morte	108.981	0,4	106.603	0,3	-2,2
Auxílio-doença	107.565	0,4	93.912	0,3	-12,7
Auxílio-acidente	332.846	1,1	339.954	1,1	2,1
Auxílio suplementar	39.860	0,1	35.301	0,1	-11,4

Fontes: Aeps, disponível em: <<https://bit.ly/38VnW2a>>; e Beps, disponível em: <<https://bit.ly/2KtYCa9>>.

Elaboração: SPREV/MF.

Obs.: A quantidade de emissões, neste texto, é tomada como aproximação do estoque de benefícios.

A suspensão ou a cessação desses benefícios reduziu a emissão, mas também pode ter indiretamente afetado a concessão, por exemplo, via conversão de auxílios-doença antigos e de longa duração em aposentadorias por invalidez ou por meio de possíveis desincentivos a requerimentos infundados, diante do maior controle por parte do INSS. O intenso e prolongado debate em torno de reformas previdenciárias, obviamente intensificado pela PEC nº 287/2016 e, em seguida,

23. A MP nº 767, convertida na Lei Ordinária nº 13.457/2017, trata fundamentalmente da revisão dos benefícios por incapacidade concedidos por via administrativa ou judicial, com foco nos benefícios por incapacidade sem perícia médica há mais de dois anos e nas aposentadorias por invalidez de beneficiários com idade inferior a 60 anos.

pela PEC nº 6/2019, esta aprovada e convertida na EC nº 103/2019,²⁴ pode ter aumentado o número de novos requerimentos de aposentadorias voluntárias (notadamente no triênio 2016-2019), afetando as concessões e, conseqüentemente, as emissões. Os dados também já refletem as alterações introduzidas pela MP nº 664/2014, convertida na Lei nº 13.135/2015, que tornou mais rígidas as regras para concessão e manutenção de pensões por morte e reduziu a taxa média de crescimento anual do estoque.

Em sentido oposto do debate gerado pela MP nº 664/2014, nasce a MP nº 676/ 2015, convertida na Lei nº 13.183, de 4 de novembro de 2015, que instituiu a Regra nº 85/95 Progressiva e assim suavizou a regra de cálculo para as aposentadorias por tempo de contribuição, restringindo a aplicabilidade do fator previdenciário. A Regra nº 85/95 Progressiva garante aposentadoria sem aplicação do fator previdenciário para quem, pela soma de sua idade mais o tempo de contribuição, alcançar um determinado número mínimo de pontos, diferente para homens e mulheres e crescente ao longo do tempo. Até o final de 2018, o segurado teria de somar 85 pontos, se mulher, e 95 pontos, se homem; ao final de 2026, a soma para as mulheres será de 90 pontos e para os homens, de 100. A EC nº 103/2019 corrigiu este equívoco financeiro e atuarial, extinguindo a aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) e concedendo-a ainda apenas sob (longas) regras de transição.

TABELA 6
Evolução da quantidade de benefícios concedidos pela Previdência Social (2018-2019)

Espécies/grupos de espécies	2018	Distribuição (%)	2019	Distribuição (%)	Variação (%)
RGPS (1+2)	4.810.947	100,0	4.895.718	100,0	1,8
Previdenciários (1)	4.575.560	95,1	4.666.157	95,3	2,0
Aposentadorias	1.304.929	27,1	1.386.265	28,3	6,2
Idade	684.756	14,2	710.010	14,5	3,7
Invalidez	251.510	5,2	255.631	5,2	1,6
Tempo de contribuição	368.663	7,7	420.624	8,6	14,1
Pensão por morte	351.451	7,3	409.460	8,4	16,5

(Continua)

24. Como sugerido por Costanzi, Ansiliero e Amaral (2018), apesar de qualquer proposta de reforma previdenciária vir acompanhada de regras de transição e respeitar direitos adquiridos, debates nesse sentido tendem a suscitar a antecipação dos requerimentos de aposentadorias.

(Continuação)

Espécies/grupos de espécies	2018	Distribuição (%)	2019	Distribuição (%)	Variação (%)
Auxílio-doença	2.271.033	47,2	2.222.428	45,4	-2,1
Salário-maternidade	608.481	12,6	611.288	12,5	0,5
Outros	39.666	0,8	36.716	0,7	-7,4
Acidentários (2)	235.387	4,9	229.561	4,7	-2,5
Aposentadorias	11.372	0,2	11.281	0,2	-0,8
Pensão por morte	212	0,0	260	0,0	22,6
Auxílio-doença	202.406	4,2	195.059	4,0	-3,6
Auxílio-acidente	21.281	0,4	22.852	0,5	7,4
Auxílio suplementar	116	0,0	109	0,0	-6,0

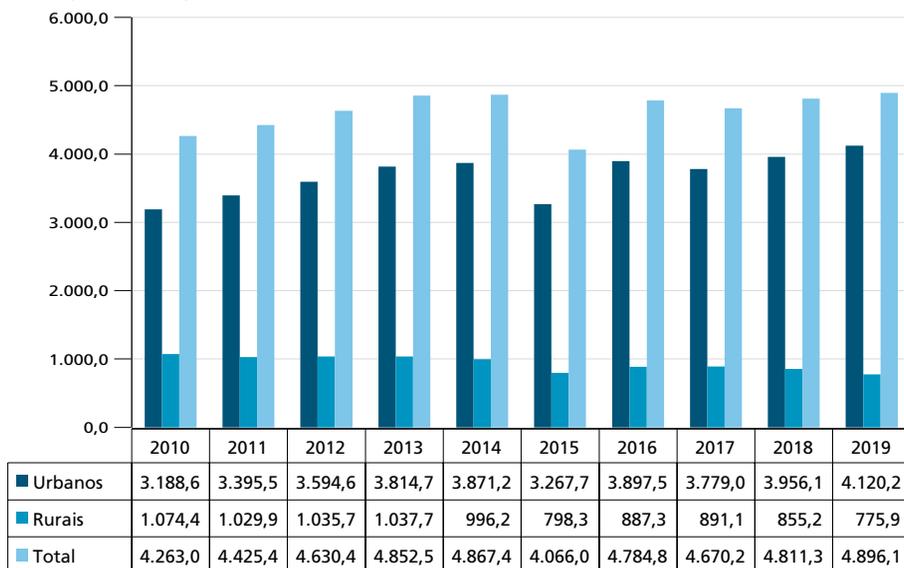
Fontes: Aeps, disponível em: <<https://bit.ly/38VnW2a>>; e Beps, disponível em: <<https://bit.ly/2KtYCa9>>.

Elaboração: SPREV/MF.

Obs.: Acumulado nos anos de 2018 e 2019, exclusive encargos previdenciários da União (EPU).

O RGPS concedeu, no acumulado do ano de 2019, aproximadamente 4,9 milhões de novos benefícios previdenciários e acidentários, registrando um crescimento de 1,8% (+84,8 mil benefícios) no confronto com 2018 (tabela 6 e gráfico 8). Deste total de benefícios concedidos, cerca de 4,12 milhões (84,2%) foram direcionados à clientela urbana e os demais 775,9 mil (15,8%) destinados à clientela rural. A concessão de benefícios previdenciários cresceu 2,0% (+90,60 mil benefícios), enquanto a concessão de benefícios acidentários decresceu 2,5% (-5,8 mil benefícios). Quando se considera conjuntamente a variação absoluta e relativa, sempre na comparação com a quantidade de concessões do ano anterior, destacam-se o aumento na concessão de ATC (+14,1%, potencializado pelo debate sobre a PEC nº 6/2019) e de pensões por morte previdenciárias (+16,5%, possivelmente em razão do arrefecimento dos efeitos iniciais da Lei nº 13.135/2015 e da adaptação às novas regras).

GRÁFICO 8
Quantidade de benefícios concedidos pelo RGPS (2010-2019)¹
 (Em milhares)



Fontes: Aeps, disponível em: <<https://bit.ly/38VnW2a>>; e Beps, disponível em: <<https://bit.ly/2KtYCa9>>.

Elaboração: SPREV/MF.

Nota: ¹A evolução da concessão de benefícios é mais diretamente afetada por eventos e fatores excepcionais, como greves e outros problemas de acesso e atendimento a segurados, o que explica alguma oscilação nos números apresentados no gráfico 9. Em 2015, por exemplo, o INSS foi afetado por uma greve nacional de servidores administrativos, com alta adesão e duração aproximada de três meses, bem como por uma greve prolongada de médicos peritos, o que explica quedas na concessão em relação ao ano anterior.

Obs.: Acumulado de janeiro a dezembro (2010-2019), inclusive EPU.

Os dados desse último triênio tendem a ter sido ainda afetados pela implantação do chamado INSS Digital, novo modelo de atendimento aplicado a todas as agências da instituição, que passam a adotar a tramitação eletrônica de processos. O INSS Digital tem o mérito de promover a modernização dos serviços ao cidadão e reduzir a necessidade de atendimento presencial (essencial em um contexto de escassez de servidores ativos nessa atividade), com potencial de melhora em sua qualidade a médio e longo prazos. No curto prazo, contudo, sua implantação tem sido associada ao represamento de decisões administrativas (concessões e revisões, principalmente) e a dificuldades de acesso por parte dos atuais segurados, em particular dos mais idosos e socialmente vulneráveis, para os quais o atendimento digital pode representar um obstáculo. Para estes últimos, nesta geração, o INSS Digital pode nunca chegar a ser uma alternativa viável de atendimento, sendo indispensável a manutenção dos canais tradicionais de atendimento presencial.

Há uma tendência de queda na participação da clientela rural no fluxo e no estoque de benefícios (gráficos 8 e 9), e, embora esse ponto mereça ser analisado com

atenção no futuro, como hipóteses explicativas iniciais podem-se citar o processo de urbanização vivenciado há décadas pelo país²⁵ e, mais recentemente, o movimento de interiorização da dinâmica econômica.²⁶ Ambos os fatores contribuem para a expansão da clientela urbana do RGPS, tanto entre contribuintes como entre segurados beneficiários. Da mesma maneira que seria esperada esta redução no peso da clientela rural, já que cada vez mais os novos segurados beneficiários exerceriam atividades não rurais, o atual estoque de segurados se justifica, ao menos em parte, pelo padrão de mortalidade no grupo (tomando-se a situação do domicílio no Censo Demográfico 2010 como aproximação para a atividade econômica prevalente)²⁷ e, principalmente, pelo ritmo cadente, mas ainda relevante, de novas concessões (inclusive com elevada *judicialização*, outro tema a ser mais estudado).

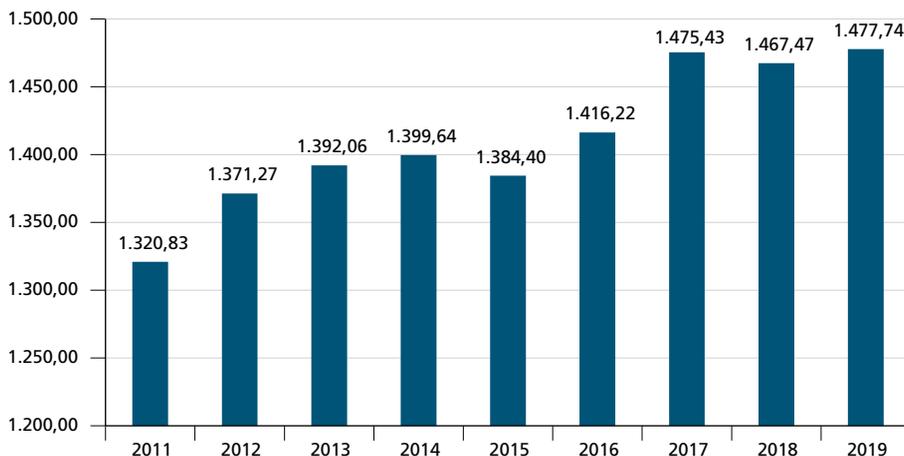
Entre janeiro e dezembro de 2019, o valor médio dos benefícios emitidos foi de R\$ 1.477,74, configurando uma elevação real de 0,7% em relação ao mesmo período de 2018. Entre o acumulado de janeiro a dezembro de 2019 e o intervalo correspondente de 2011, o valor médio real dos benefícios emitidos cresceu 11,9% (gráfico 9), movimento mais recentemente explicado pelo aumento na taxa de reposição da média ATC (fruto da Regra nº 85/95 Progressiva), pela antecipação de aposentadorias (normalmente de maior valor, pois as de menor valor mais frequentemente são aposentadorias por invalidez – API) em função de incertezas em torno das propostas de reforma previdenciária e, principalmente, pela política de reajustamento do salário mínimo e seus efeitos prevalentes no período pré-agravamento da crise econômica enfrentada pelo país.

25. Para informações sobre a evolução da taxa de urbanização no país, consultar, por exemplo a plataforma Séries Históricas e Estatísticas, do IBGE: <<https://bit.ly/3aJJ4n>>.

26. A esse respeito, ver: Grossi, Silva e Campanhola (2001) e IBGE (2010).

27. Albuquerque (2019), por exemplo, a partir dos dados do Censo Demográfico 2010, do IBGE, estima que em todas as idades as expectativas de vida dos indivíduos que residiam em áreas rurais foram superiores às obtidas para a área urbana, tanto para homens como para as mulheres.

GRÁFICO 9

Valor médio real dos benefícios pagos pelo RGPS (2011-2018)(Em R\$)¹

Fontes: Aeps, disponível em: <<https://bit.ly/38VnW2a>>; e Beps, disponível em: <<https://bit.ly/2KtYCa9>>.

Elaboração: SPREV/MF.

Nota: ¹ Em reais de dezembro de 2019.

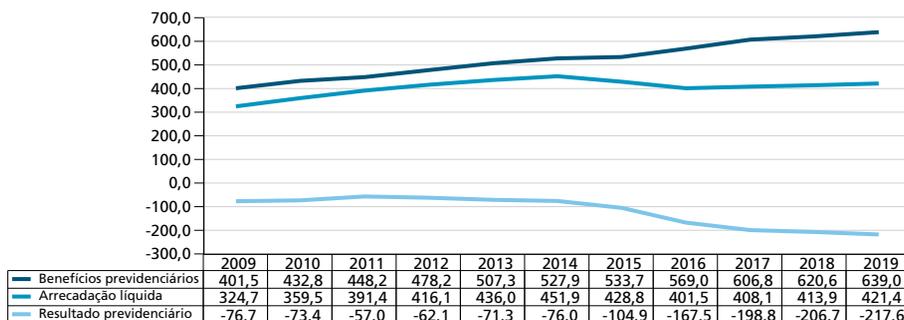
Obs.: Média de janeiro a dezembro de cada ano segundo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

Essa crise afeta a receita do RGPS, já que a arrecadação do sistema está fortemente atrelada à dinâmica do mercado de trabalho (volume de ocupados que contribuem para a Previdência Social e sua massa de rendimentos correspondente), que, por sua vez, reflete, com alguma defasagem temporal, a conjuntura econômica nacional. Até 2014, em virtude do bom momento vivido pela economia brasileira e de seus rebatimentos positivos no mercado de trabalho, houve aumento real da receita previdenciária líquida; no biênio 2015-2016, houve queda significativa; e, desde então (2017-2019), o cenário é de relativa estabilidade, com sinal de reação leve em 2019.

Nesses últimos cinco anos, em razão da crise econômica enfrentada pelo país e da expansão real da despesa, os indicadores financeiros do RGPS se deterioraram, com aumento real expressivo na necessidade de financiamento do sistema. Em 2019, a necessidade de financiamento do sistema foi de R\$ 217,6 bilhões, correspondentes à diferença entre a arrecadação líquida total (R\$ 421,4 bilhões) e a despesa com benefícios previdenciários (R\$ 639,0 bilhões), e apenas entre 2018 e 2019 esta medida de desequilíbrio cresceu 5,3% (+R\$ 10,9 bilhões), gráfico 10.

GRÁFICO 10

Receita (arrecadação líquida), despesa (benefícios previdenciários) e resultado previdenciário do RGPS (2009-2019)
(Em R\$ bilhões)¹



Fonte: Informes de Previdência Social/MF (vários anos); INPC/IBGE.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹Em reais de dezembro de 2019.

Obs.: A preços de dezembro de 2019, segundo o INPC.

Simplificadamente, a despesa previdenciária é determinada pelo comportamento de três elementos, vinculados entre si: i) a relação entre estoque (evolução e composição do estoque) e fluxo (suspensões e cessações e novas concessões); ii) a taxa de reposição (aqui tomada como a relação entre o valor do benefício concedido e o salário de contribuição usado como referência para a concessão); e iii) a política de reajuste dos benefícios (principalmente dos equivalentes ao piso previdenciário, valor prevalente no estoque). Nas últimas duas décadas, a expansão no estoque de benefícios e o aumento do seu valor médio foram os fatores determinantes para o aumento real da despesa.

Esses fatores foram afetados pela evolução demográfica (marcada por um acelerado processo de envelhecimento populacional no país), pela evolução positiva dos rendimentos do trabalho (proporcionada pela política de valorização do salário mínimo e pelo aumento no rendimento médio real do trabalho, especialmente entre 2002-2014) e por regras e parâmetros entendidos como frágeis para a concessão e a manutenção dos benefícios (ênfase nos requisitos mínimos de elegibilidade e na taxa de reposição, esta ainda mais afetada pela já mencionada flexibilização do fator previdenciário, via Regra nº 85/95 Progressiva). A EC nº 103/2019 enrijeceu as regras de acesso, manutenção e acumulação de benefícios, além de ter reduzido suas taxas de reposição, alterações que, em conjunto, melhoram a evolução projetada das despesas e da necessidade de financiamento do RGPS.

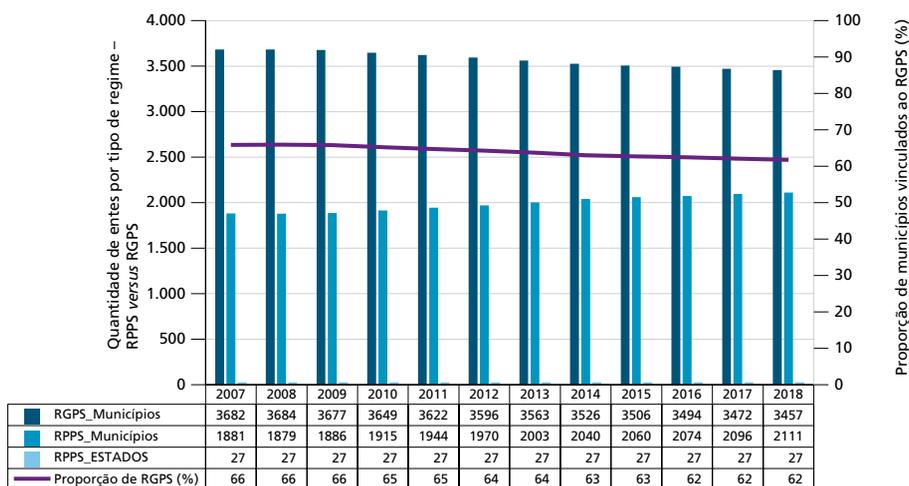
3.2.2 RPPS

Atualmente, os RPPS estão presentes em todos os estados e no Distrito Federal e em 2.111 municípios. Entre 2008 e 2018, houve uma pequena queda na proporção de municípios que adotam o RGPS como regime previdenciário (gráfico 11). Embora esta variação seja pequena, com a proporção passando de 66% (2008) para 62% (2018),

sua evolução preocupa, em função das dificuldades para que municípios façam uma boa gestão dos seus RPPS e das limitações no alcance da estrutura de supervisão e fiscalização por parte do governo federal.

GRÁFICO 11

Evolução no quantitativo de entes, segundo regime previdenciário adotado, e proporção de municípios vinculados ao RGPS (2007-2018)



Fonte: Aeps. Disponível em: <<https://bit.ly/38VnW2a>>.

Elaboração: SPREV/MF.

Elaboração dos autores.

Os dados mais recentes do Aeps²⁸ apontam para uma tendência de queda no volume de segurados ativos (devido a aposentadorias, óbitos e outros desligamentos, sem exata reposição) e de elevação no quantitativo de beneficiários inativos nos RPPS dos estados e do Distrito Federal. Nos regimes próprios de previdência social municipais, os contingentes de ativos e inativos revelam tendência de expansão, mas entre os ativos o movimento é aparentemente mais intenso. Especificamente para os regimes de servidores civis da União (gráfico 12A), há quebras nas séries históricas, mas os dados do período 2013-2018 são mais harmônicos, e indicam tendência de elevação no número de servidores ativos entre 2013-2016 e queda no biênio 2017-2018; entre aposentados e pensionistas civis, a tendência é igualmente de crescimento, ainda que gradual.²⁹ Entre militares também se observa aumento

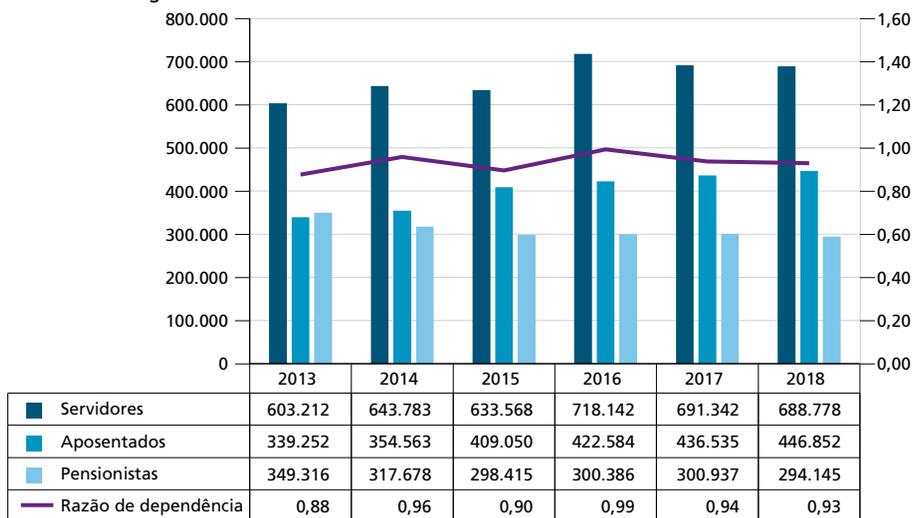
28. Para acesso aos dados, acessar a base de dados Infologo Aeps: <<https://bit.ly/3t2EZa5>>.

29. Essas interpretações devem ser tomadas com parcimônia, pois os dados oficiais, publicados pelo Ministério da Economia, oscilam muito no período considerado (2007-2016). Tais oscilações podem ser explicadas, em parte, por diferenças conceituais (por exemplo, pela inclusão, ou não, de policiais militares e bombeiros), imprecisões e/ou atrasos nos informes obrigatórios elaborados pelos entes com regimes próprios, pela criação e extinção de RPPS municipais e também pelo padrão errático de expansão das contratações (com rebatimentos em fluxos igualmente erráticos de entrada em benefício). Para os regimes da União, de servidores civis e militares, também há variações nas séries históricas, mas os dados da última década se mostram relativamente harmônicos.

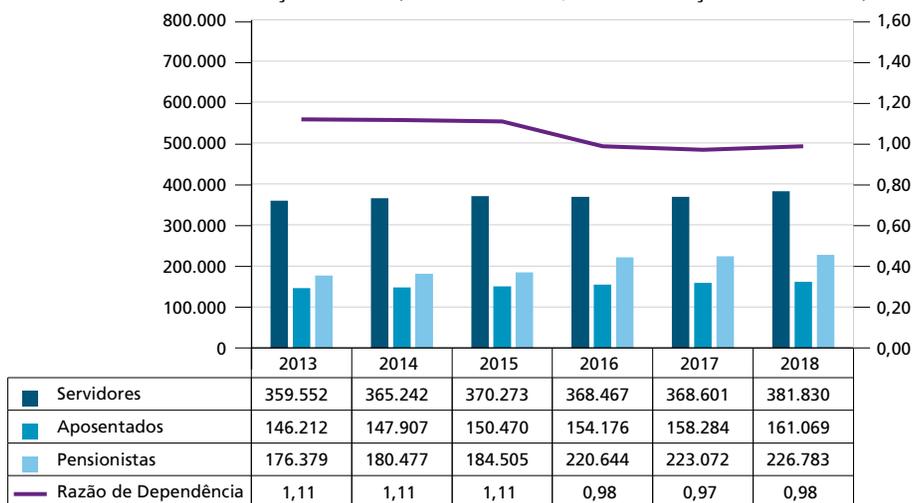
no contingente de beneficiários (aposentados e pensionistas), mas há relativa estabilidade entre ativos (gráfico 12B).

GRÁFICO 12
Evolução no quantitativo de segurados, segundo tipo de regime da União
(2013-2018)

12A – Segurados civis da União



12B – Militares das Forças Armadas (Marinha do Brasil, Exército e Força Aérea Brasileira)



Fonte: Aeps. Disponível em: <<https://bit.ly/38VnW2a>>. Elaboração dos autores.

Evidentemente, esta estabilidade ou crescimento paulatino nos anos recentes não implica o mesmo comportamento nos próximos anos, já que, ainda no curto prazo, uma parcela expressiva dos servidores ativos do Poder Executivo da União atingirá os requisitos de elegibilidade para aposentadorias programadas, conforme estudo elaborado por Schettini, Pires e Santos (2018).³⁰ Os efeitos da EC nº 103/2019 sobre a evolução da despesa serão mais bem percebidos no futuro, quando as regras de transição para os atuais segurados forem extintas ou se tornarem inócuas, mas as mudanças implantadas nas alíquotas de contribuição (tornadas ligeiramente mais progressivas e mais altas nas faixas de maior rendimento) podem oferecer algum alívio temporário, ainda que modesto.

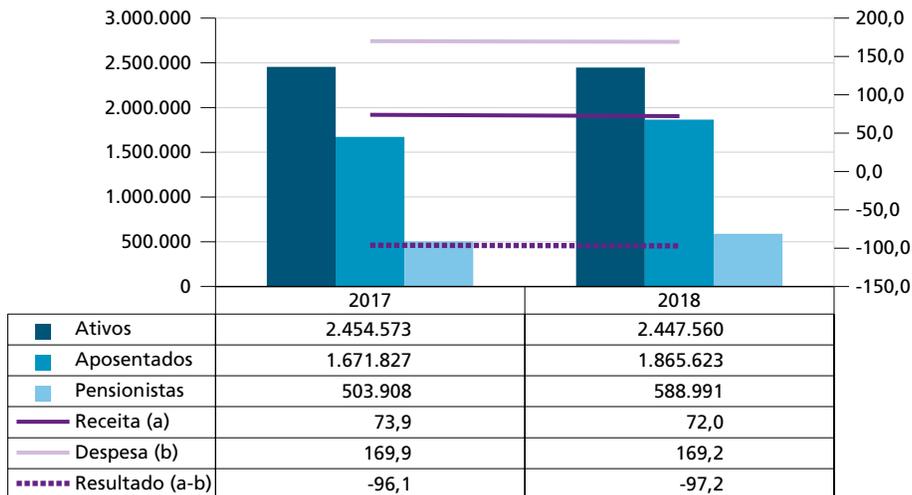
Isso porque, na União (entre civis e militares, conforme gráficos 12A e 12B) e no agregado dos estados e no Distrito Federal (gráfico 13A), o somatório de aposentados e pensionistas já equivale ou ultrapassa a quantidade de servidores em atividade, estabelecendo razões de dependência previdenciária iguais ou inferiores a 1. Nos regimes municipais (gráfico 13B), majoritariamente mais novos que os regimes estaduais e da União, a relação entre ativos e inativos (aposentados e pensionistas) ainda assume patamares menos dramáticos, o que se explica tanto pela ainda menor expansão dos beneficiários quanto pela tendência de evolução no quantitativo de segurados ativos. No curto prazo, a expansão no volume de servidores ativos dos RPPS pode ser necessária (sob pena de colapsar as atividades) e representar algum alívio sobre o resultado previdenciário (via expansão das receitas advindas das contribuições adicionais ou repostas), mas esta opção precisa ser avaliada com cautela, porque eleva a despesa total com pessoal (ativo e inativo) e resulta em potenciais beneficiários futuros – idealmente elegíveis já com base em regras de acesso mais sustentáveis e socialmente justas.

30. Estimativa realizada pelos autores indica que até 2027 cerca de 45% do contingente que compõe o serviço público civil do Poder Executivo federal terá cumprido as regras atuais de elegibilidade que maximizam o valor dos benefícios ou terá ao menos evitado a aplicação das regras mais duras criadas na recente reforma previdenciária, beneficiando-se de regras de transição.

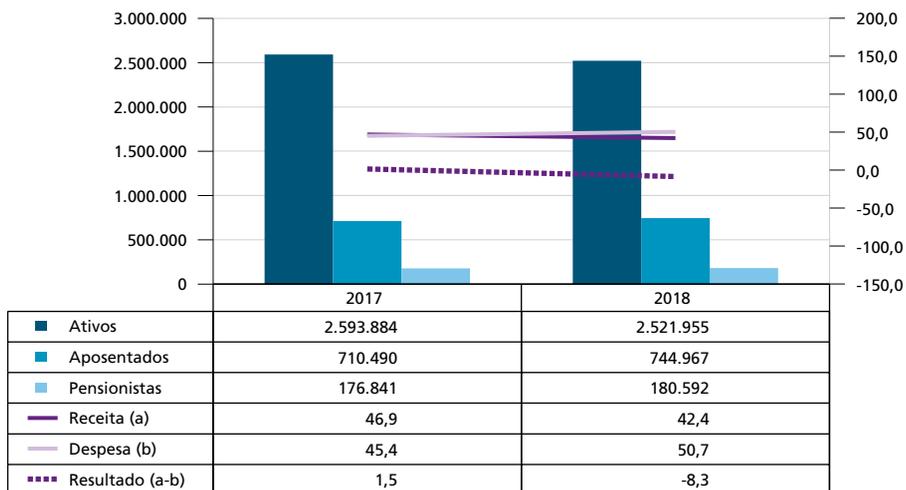
GRÁFICO 13

Evolução no quantitativo de segurados ativos e inativos (aposentados e pensionistas) e resultado previdenciário a preços médios de 2018, segundo tipo de ente (2017-2018)

13A – Estados e Distrito Federal (exceto Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCFD; inclusive militares)



13B – Capitais e demais municípios

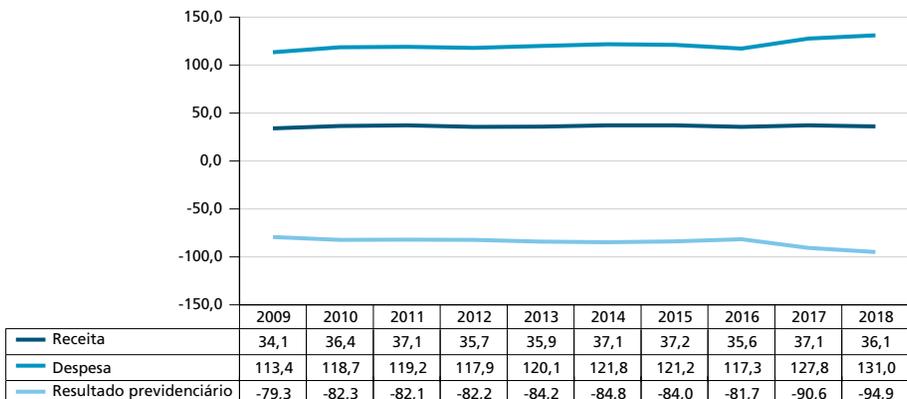


Fonte: Aeps. Disponível em: <<https://bit.ly/38VnW2a>>. Elaboração dos autores.

E, mesmo nos regimes municipais, os sinais de desequilíbrio financeiro já se fazem notar: pela primeira vez, no resultado anual agregado, o resultado das capitais e demais municípios passou de superavitário (2017) a deficitário (2018). Nos estados e no Distrito Federal – mesmo com a limitação de uma série curta, por questões de harmonização metodológica –, o desequilíbrio é evidente, apesar da relativa estabilidade entre 2017 e 2018.³¹ Nos regimes próprios da União (civis e militares), se observava até recentemente tendência de relativa estabilidade no resultado previdenciário – relativa, pois, em 2017, os dados já davam sinais iniciais de uma possível retomada do crescimento na necessidade de financiamento. O resultado previdenciário negativo – ainda que relativamente constante, em termos reais, no período 2009-2017 –, que já assumia montante expressivo e persistente, voltou a crescer, e aponta para um aprofundamento no desequilíbrio (gráfico 14).

GRÁFICO 14

Receita, despesa e resultado previdenciário dos RPPS de servidores civis e militares da União (2009-2018)
(Em R\$ bilhões)



Fonte: RREO/MF; e INPC/IBGE.

Elaboração Ipea.

Obs.: Valores a preços médios de 2018 (INPC).

31. A partir do Aeps 2017, o resultado previdenciário foi substituído pelo resultado financeiro, que possui nova metodologia de apuração. Segundo a Secretaria de Previdência (SPREV) do Ministério da Economia, a metodologia vigente de apuração do resultado financeiro observa as seguintes regras: i) no resultado financeiro, considera-se o resultado do Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR) – Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social (Cadprev) – ou do Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias dos RPPS, anexo ao Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), encaminhado pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), quando existente a informação de apenas um desses documentos, ou o resultado mais conservador (pior), quando houver a informação dos dois documentos. Na ausência de informações tanto do DIPR como do RREO, o resultado é imputado conforme a média do grupo; ii) o resultado financeiro apurado por meio do DIPR considera as receitas totais (exceto os aportes para cobertura de insuficiência financeira, para pagamento de benefícios de responsabilidade do Tesouro e outros aportes e transferências, bem como os aportes destinados ao pagamento dos benefícios dos militares, menos as despesas totais. Como as informações do DIPR são mensais, para os RPPS que não enviaram todas as competências, é definida a proporção entre os doze meses e o total de meses com informações, para estabelecer o valor anual; e iii) o resultado financeiro apurado por meio do RREO considera as receitas totais (exceto os aportes e as demais receitas correntes), menos as despesas totais.

Na União, a grande massa de servidores elegíveis à aposentadoria nos próximos anos segue vinculada unicamente ao regime de repartição simples – não ao modelo que combina repartição com previdência complementar facultativa –,³² ainda beneficiada por regras mais generosas de elegibilidade e cálculo dos benefícios, o que tende a agravar o quadro. A EC nº 103/2019 introduziu medidas capazes de suavizá-lo nas décadas seguintes, mas as regras de transição limitam seu efeito no curto prazo. Para os demais entes, a situação não parece melhor. A exclusão de estados e municípios dos aspectos principais da reforma contrasta com a fragilidade financeira e atuarial, presente ou projetada, destes entes e, também, com as necessidades de ajustes em seus quadros de pessoal – nos estados, principalmente, também formados em parte por trabalhadores que já alcançaram, ou que não estão mais tão distantes de alcançar, os requisitos de elegibilidade a benefícios programados.

Nos próximos anos, sem a adoção de medidas efetivas que retardem aposentadorias, pode-se observar elevação no ritmo de conversão de ativos em inativos, com maior comprometimento das finanças públicas (em especial, com este último grupo), a depender da taxa de reposição dos servidores aposentados. E, caso se faça opção pela reposição nula ou mínima, pouco realista em áreas como saúde e segurança pública, a contenção ou a queda da despesa com servidores ativos virá possivelmente acompanhada de prejuízos ao funcionamento da máquina pública e da prestação de serviços aos cidadãos.

Para além da inação ou da ação tardia, com seus impactos fiscais e atuariais, há outros riscos associados à não aplicação automática dos novos dispositivos constitucionais aos demais entes federativos. Pode-se colher como resultado, por exemplo, o aumento (não a redução originalmente pretendida) na diversidade de tratamento entre servidores e entre estes e os demais segurados da Previdência Social brasileira, em cenário que pode sustentar ou piorar o impacto distributivo já sabidamente regressivo dos RPPS³³ – isto porque o RGPS, que cobre a vasta maioria da população, já adotou (ainda que com degraus de transição) regras mais sustentáveis e geradoras de menores taxas de retorno a seus segurados. Por estes motivos, é importante que a PEC Paralela (PEC nº 133/2019) avance no Congresso Nacional.

3.2.3 Panorama da Previdência Social: resultado agregado em 2018

Em 2018, em valores correntes, a despesa previdenciária do RGPS alcançou aproximadamente R\$ 586,4 bilhões, enquanto suas receitas somaram pouco mais de R\$ 391,2 bilhões, gerando uma necessidade de financiamento de cerca de R\$ 195,2 bilhões. Nos regimes próprios de previdência social e nos regimes específicos dos militares (reservistas e reformados), o resultado previdenciário agregado foi

32. A Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp), que oferece exclusivamente planos para servidores federais do Executivo e do Legislativo, atingiu, em 2019, o total de 92.136 participantes, um incremento de 19.003 adesões (+25,98%) em relação a dezembro de 2018.

33. Como adverte Caetano (2016), a previdência funcional brasileira consiste em problema não apenas fiscal, mas também distributivo.

negativo em R\$ 200,6 bilhões, quadro gerado pelo confronto de uma despesa total de R\$ 350,9 bilhões, com receitas de R\$ 150,4 bilhões no ano (tabela 7). Nesse ano, em termos agregados (somados todos os regimes públicos contributivos de Previdência Social), a despesa previdenciária brasileira chegou a aproximadamente 13,6% do produto interno bruto (PIB).

TABELA 7

Quantitativo de segurados,¹ receita, despesa e necessidade de financiamento da Previdência Social, segundo tipo de regime (2018)
(Em R\$ bilhões)

Regime previdenciário	Dados financeiros		Resultado	Contribuintes e beneficiários permanentes			
	Receita (a)	Despesa (b)	Resultado previdenciário (a-b)	Aposentados (a)	Pensionistas (b)	Contribuintes (c)	Contribuintes/beneficiários (c)/(a+b)
RGPS	391,2	586,4	-195,2	20.641.054	7.829.414	52.365.738	1,84
RPPS	150,4	350,9	-200,6	3.225.887	1.298.143	6.070.664	1,34
União	36,0	131,0	-95,0	615.297	528.560	1.101.149	0,96
Civis	33,4	79,8	-46,4	446.852	294.145	688.778	0,93
FCDF	0,3	5,0	-4,8	7.376	7.632	30.541	2,03
Militares	2,4	46,2	-43,9	161.069	226.783	381.830	0,98
Estados	72,0	169,2	-97,2	1.865.623	588.991	2.447.560	1,00
Municípios	42,4	50,7	-8,3	744.967	180.592	2.521.955	2,72
Total	541,6	937,3	-395,8	23.866.941	9.127.557	58.436.402	1,77

Fontes: SPREV/MF; e Aeps/MF (2018).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Contribuintes e beneficiários.

Obs.: ¹ A informação relativa ao RGPS consta do fluxo de caixa do INSS; ² Com respeito ao RGPS, o estoque de benefícios consiste no total de benefícios ativos, em dezembro de 2018, em todas as espécies de aposentadorias e pensões por morte; ³ No RGPS, a quantidade de contribuintes corresponde a uma estimativa baseada nas pessoas que tiveram vínculo como contribuinte empregado ou contribuição como contribuinte individual, empregado doméstico, contribuinte facultativo ou segurado especial no ano de referência. Tal estimativa corresponde à soma do número de meses com recolhimentos por cada pessoa, dividida por doze.

O RGPS possui, evidentemente, a maior participação na despesa previdenciária total (62,6%, somadas as clientelas urbana e rural), mas encontra-se sobrerrepresentado no montante total arrecadado como receita previdenciária. No seu âmbito há desequilíbrio nas clientelas urbana e rural, mas esta última, embora responda por apenas 13,2% da despesa geral, responde por 28,8% do *deficit* agregado para o conjunto de sistemas, seguida de perto pelos RPPS dos estados (24,6%) e pela clientela urbana do RGPS (20,6%). Como a Previdência Rural brasileira é essencialmente semicontributiva, há neste subsistema um forte componente redistributivo, e isto explica (e, em parte, justifica) a pior relação entre receitas e as despesas.

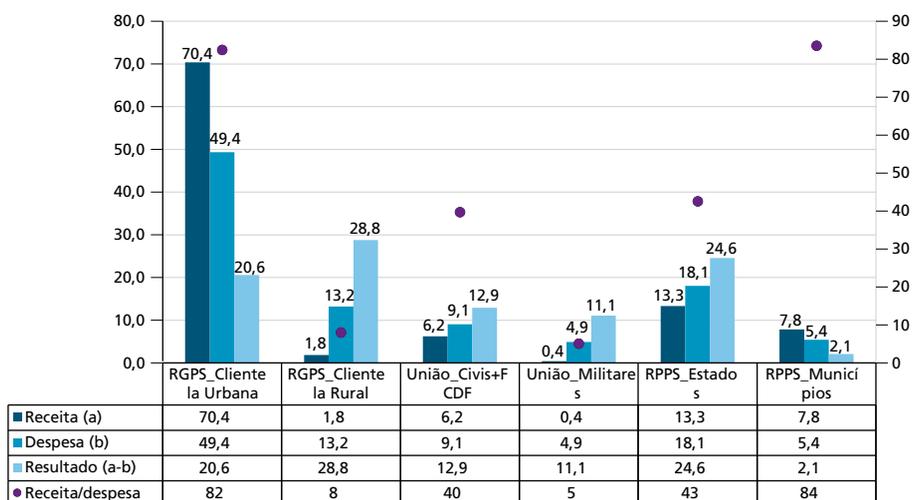
O debate sobre a Previdência Rural – proposto pela PEC nº 287/2016 e pela PEC nº 6/2019, visando à aproximação do tratamento entre grupos rurais e urbanos

assemelhados – deverá ser retomado no futuro, conjugando a manutenção dos níveis de cobertura já conquistados com a maior proporcionalidade no tratamento de grupos igualmente vulneráveis –, aqui incluídos os idosos de baixa renda cobertos pelo BPC-Idoso, destino de grande parte dos ocupados desprotegidos urbanos sem capacidade de acumular os requisitos contributivos do RGPS.

GRÁFICO 15

Participação dos regimes previdenciários, segundo UF, por componente do resultado previdenciário brasileiro (2018)

(Em %)



Fontes: Aeps/MF; e RREO/MF.
Elaboração: Ipea.

Mas, se no caso dos segurados rurais, o caráter redistributivo do sistema valida, de certa forma, os desequilíbrios financeiros, pouco justifica que, em termos relativos e absolutos, o resultado geral (despesas subtraídas das receitas) se encontre tão influenciado por desequilíbrios expressivos, financeiros e atuariais, em regimes próprios (de servidores públicos civis e, principalmente, militares), com um volume de beneficiários bem menor que o quantitativo registrado para o RGPS. E, neste contexto já bastante negativo, cabe de fato destacar o regime próprio dos militares, que apresenta a pior razão entre receitas e despesas (apenas 5%, contra 8% dos rurais do RGPS, grupo sabidamente mais vulnerável e com reduzida capacidade contributiva), assumindo peso elevado na necessidade de financiamento (11,1%), mesmo acumulando o menor quantitativo de beneficiários entre os sistemas comparados – salvo pela especificidade do FCDF. É preciso que estas contradições sejam sanadas, tanto para a sustentabilidade do sistema de proteção social quanto por uma questão de justiça distributiva.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 consolidou o sistema de proteção social vigente no país e promoveu sua expansão. No caso dos benefícios, isso permitiu o aumento expressivo da cobertura previdenciária rural, via criação da figura do segurado especial, e da cobertura assistencial, via instituição do Benefício de Prestação Continuada, previsto na Loas, que substituíram a extinta Renda Mensal Vitalícia (RMV). A Previdência Rural, contributiva formalmente e semicontributiva na prática, permite a extensão da cobertura a trabalhadores rurais e a seus familiares a partir dos 16 anos de idade (idade mínima de filiação ao RGPS), desde que atuando em regime de agricultura familiar, mesmo sem contrapartida contributiva.

Para a clientela urbana, foram criados nas últimas décadas vários planos de contribuição subsidiada, mas a proteção segue – como costuma ser em regimes contributivos – condicionada à realização de aportes, e exclui muitos trabalhadores que não têm densidade contributiva mínima. Para estes, só há proteção em caso de perda total da capacidade de trabalho (hipótese na qual têm acesso ao BPC-Pessoa com Deficiência, caso também se enquadrem no critério de renda) ou aos 65 anos, após uma vida de desproteção (BPC-Idoso, também se enquadram no critério de renda). A crise econômica vivida pelo país desde 2015 deixa mais evidentes esse quadro e as diferenças entre clientelas urbana e rural do RGPS, assim como a relevância dos benefícios assistenciais na proteção social da população brasileira. Para os urbanos, ainda tendem a pesar mais as recentes reformulações na legislação trabalhista, que abrem caminho para maior flexibilização nas formas de contratação e podem levar a maior intermitência nos aportes e/ou a incremento na proporção de trabalhadores dependendo de capacidade contributiva autônoma.

Ao mesmo tempo, o sistema sempre conviveu com contradições ainda maiores, prevendo regras excessivamente favoráveis para grupos que, em tese, não trabalhariam em atividades ou viveriam em condições que justificassem tal tratamento sem a correspondente contrapartida contributiva – situação mais comum entre servidores públicos, por exemplo. De modo geral, a parametrização dos regimes próprios de previdência permitia acúmulo de rendimentos e aposentadorias precoces, notadamente entre pessoas bem posicionadas (ainda que em termos relativos) na estrutura distributiva brasileira, e oferecia taxas de reposição elevadas para o conjunto de benefícios. Este quadro levava a um sistema insolvente financeiramente, exposto a altos riscos atuariais e, no conjunto, regressivo.

Mais recentemente, após período relativamente longo de expansão do mercado de trabalho formal, a modesta dinâmica da economia brasileira e seus reflexos negativos no mercado de trabalho, no grau de cobertura e no resultado previdenciário, deram novo impulso às reformas, mas o desafio no país é bem mais estrutural que conjuntural. Apesar das melhorias alcançadas, há espaço para avanços na parametrização dos RPPS de servidores públicos civis, beneficiados por regras de transição

que prolongam excessivamente as concessões em condições pouco sustentáveis, e, em especial, do sistema de proteção social dos militares, pois a Lei Ordinária nº 13.954/2019 foi insuficiente para fazer frente ao grau de desequilíbrio observado.

A EC nº 103/2019 – a exemplo do que representaram a EC nº 20/1998 e, focando nos RPPS, a EC nº 41/2003 – é importante passo neste caminho de ajustes necessários, mas as transformações sociais, econômicas e demográficas contínuas vividas por qualquer sociedade exigem que o processo de acompanhamento e calibragem dos sistemas previdenciários seja periódico e acompanhe os desafios a serem enfrentados. O que resta claro é que, no Brasil, esta necessidade não se limita apenas à contenção da expansão dos desequilíbrios financeiros e atuariais dos regimes previdenciários e de seus efeitos deletérios sobre as finanças públicas, mas avança para questões fundamentais de justiça distributiva.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, F. R. P. C. Tábuas de mortalidade segundo a situação do domicílio utilizando-se o Censo Demográfico 2010. **Informe de Previdência Social**, Brasília, v. 31, n. 5, maio 2019.

AMARAL, A. D. *et al.* **A questão de gênero na idade para a aposentadoria no Brasil**: elementos para o debate. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2466).

ANSILIERO, G.; COSTANZI, R. N.; FERNANDES, A. Z. **A cobertura previdenciária segundo a PNAD Contínua**: uma proposta de mensuração da proporção de protegidos entre ocupados e idosos residentes no país. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2469).

ANSILIERO, G. *et al.* **A Previdência Social na PNAD Contínua**. Brasília: Ipea, 2020. Mimeografado. (Texto para Discussão).

ANSILIERO, G.; PAIVA, L. H. S. **Previdência Social. Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 27, 2020.

CAETANO, M. A.-R. **Solvência fiscal de longo prazo dos regimes próprios de previdência dos estados e municípios**. Brasília: Ipea, maio 2016. (Texto para Discussão, n. 2195).

COSTANZI, R. N.; ANSILIERO, G.; AMARAL, A. D. **Previdência Social. Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 25, Brasília, 2018.

_____. **Previdência Social. Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 26, Brasília, 2019.

GROSSI, M. E.; SILVA, J. G.; CAMPANHOLA, C. O fim do êxodo rural? **Espaço e Geografia**, v. 4, n. 1, p. 37-56, jan./jun. 2001.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Atlas Nacional do Brasil Milton Santos**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. **Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua** – PNAD Contínua. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

_____. **Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** – PNAD Anual. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

_____. **Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** – PNAD Anual. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

_____. **Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** – PNAD Anual. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

_____. **Microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** – PNAD Anual. Rio de Janeiro: IBGE, 2019a.

_____. **Projeções da população: Brasil e Unidades da Federação** – Revisão 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2019b.

SCHETTINI, B. P.; PIRES, G. M. V.; SANTOS, C. H. M. **Previdência e reposição no serviço público civil federal do Poder Executivo: microsimulações**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2365).

SCHETTINI, B. P.; SANTOS, C. H. M.; PIRES, G. M. V. Militares estaduais no contexto da nova Previdência. **Carta de Conjuntura**, n. 43, 2ª trimestre 2019.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANSILIERO, G.; COSTANZI, R. N.; FERNANDES, A. Z. **Análise descritiva das políticas públicas de inclusão previdenciária dos trabalhadores autônomos: o plano simplificado de previdência social (PSPS) e o microempreendedor individual (MEI)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2546).

CEPAL – COMISSÃO ECONÓMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARAÍBAS. **Estimaciones y proyecciones de población total, urbana y rural, y económicamente activa**. Santiago: CEPAL, 2017.

CEPAL – COMISSÃO ECONÓMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARAÍBAS; OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe** – la inserción laboral de las personas mayores: necesidades y opciones. CEPAL; OIT, Mayo 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/35Y00Ys>>.

FUNPRES P – FUNDAÇÃO DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO SERVIDOR PÚBLICO DA UNIÃO. **Relatório Anual de Informações (RAI)** – 2019. Brasília: Funpresp, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2M29qwP>>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Reginaldo da Silva Domingos

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Andrey Tomimatsu

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

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

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

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNHO FEDERAL