

EVOLUÇÃO E PROJEÇÃO DE LONGO PRAZO DE CONTRIBUÍNTES E BENEFICIÁRIOS E IMPLICAÇÕES PARA O FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Rogério Nagamine Costanzi

Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea).

Graziela Ansiliero

Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Disoc/Ipea.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2988-port>

Ao longo deste estudo foram analisadas a evolução de contribuintes e beneficiários da previdência social a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, como também a partir de dados de registros administrativos referentes ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Um aspecto a ser considerado é que o período recente, mais especificamente de 2012 a 2022, foi marcado por um ritmo moderado de incremento no quantitativo de contribuintes, tendo em vista o fraco desempenho em termos econômicos e de mercado de trabalho desde 2015. Nesse intervalo de tempo, o país passou por forte recessão no biênio 2015-2016 e por forte crise gerada pela pandemia de covid-19, iniciada em 2020.

Esses acontecimentos certamente afetaram negativamente o mercado de trabalho e limitaram a evolução do contingente de contribuintes da previdência social no período mencionado. O diagnóstico é de uma piora da relação de contribuintes por benefício ou por beneficiário na previdência social no período 2012-2022. Esse resultado decorre de um crescimento dos contribuintes em ritmo inferior ao apresentado pelo estoque de benefícios ou total de beneficiários. Essa piora da relação entre contribuintes e beneficiários já vem ocorrendo como processo natural da maturação dos regimes previdenciários e do rápido e intenso

envelhecimento populacional, que pressiona o incremento dos benefícios.

O indicador da razão de dependência previdenciária entre contribuintes e beneficiários, calculado pelos dados de registros administrativos, apontava, em 2019, antes da pandemia, para uma relação de 1,76 contribuinte para cada beneficiário, considerando tanto o RGPS (em que a relação foi de 1,78) como os regimes de servidores civis da União (0,88), militares na União (0,96) e servidores civis e militares dos governos estaduais (0,92) e municipais (2,5). Portanto, considerando todos os regimes, o país já enfrenta uma relação de menos de dois contribuintes para cada beneficiário, razão que tende a se deteriorar nas próximas décadas devido às tendências demográficas.

A medida do indicador deriva em parte dos níveis ainda insuficientes de cobertura contributiva da população em idade típica de trabalhar; já a não contribuição decorre não apenas da informalidade mas também do desemprego e da inatividade. Mais da metade da população (55,5%) em idade tradicional de trabalhar (homens de 20 a 64 anos e mulheres de 20 a 61 anos) não estava contribuindo para a previdência social em 2022. Em termos absolutos, de um total de 129,5 milhões de pessoas em idade de trabalhar, apenas 58,9 milhões eram contribuintes

SUMEX

(45,5% do total) e, por diferença, 70,7 milhões não contribuíam (55,5% do total). A não contribuição pode ser decomposta em informalidade (30,5 milhões ocupados sem contribuição e 43,2% dos não contribuintes), desemprego (8,4 milhões e 11,9% dos não contribuintes) e não participação na força de trabalho (31,5 milhões e 44,9% dos não contribuintes). Entre as mulheres de 20 a 61 anos (64,7 milhões), o percentual era ainda maior: 60,4% eram não contribuintes (39,1 milhões) e apenas 39,6% declaravam contribuir (25,7 milhões), sendo o fator mais importante para a não contribuição a não participação na força de trabalho.

Os dados de registros administrativos do RGPS também apontaram incrementos superiores do quantitativo de benefícios e beneficiários comparativamente ao de contribuintes e, conseqüentemente, piora da relação de contribuintes por benefício ou beneficiário. Considerando dezembro de cada ano, tem-se que o crescimento do estoque de benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e do RGPS, entre 2012 e 2022, foi de, respectivamente 25,2% e 24,5%. Esses percentuais representaram um crescimento médio anual do estoque do INSS e do RGPS de, respectivamente, 2,3% ao ano (a.a.) e 2,2% a.a.

Tal ritmo de incremento supera o registrado para o contingente de contribuintes do RGPS no mesmo período, estimado em apenas 0,7% a.a quando se consideram aqueles com pelo menos uma contribuição no ano e 1,2% a.a. se considerado o número médio mensal de contribuintes. Também houve mudanças importantes na estrutura ou composição do contingente de contribuintes, com aumento da participação das mulheres, diminuição da importância relativa dos jovens até 29 anos e um cenário de estagnação na evolução do número de contribuintes do RGPS na região Sudeste, que concentra cerca de metade do total.

Considerando o estoque de benefícios do RGPS, a relação de contribuintes (média mensal) por benefício previdenciário do RGPS caiu do patamar de 2 para 1,8, entre dezembro de 2012 e dezembro de 2022. Considerando o estoque de benefícios do INSS – incorporando os benefícios assistenciais continuados, em especial o Benefício de Prestação Continuada (BPC) previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas)¹ –, a relação de contribuintes por benefício caiu proporcionalmente mais, de 1,7, em dezembro de 2012, para 1,5, em dezembro de 2022.

Em relação às projeções de beneficiários da previdência, a estimativa é que o total de beneficiários de aposentadoria, pensão por morte ou BPC/Loas crescerá do patamar de 31,4 milhões, em 2022, para 66,4 milhões, em 2060, ou seja, mais que dobraria no intervalo de quase quatro décadas. Já o total projetado de contribuintes da previdência social passaria de um total de 61,8 milhões (2022), considerando pessoas de 16 anos ou mais de idade, para um quantitativo de 57,2 milhões (2060), o que significa um patamar inferior ao atual. Como resultado, a relação atual, de 1,97 contribuinte para cada beneficiário, estimada para 2022, cairia para 0,86 em 2060. Portanto, em 2060 haveria, *ceteris paribus*, mais beneficiários do que contribuintes.

Os quantitativos projetados foram aplicados ao cálculo do chamado custo do sistema de repartição, que pode ser entendido como uma estimativa da alíquota necessária ao custeio integral do regime previdenciário. O resultado, como seria esperado, em função da piora da relação de contribuintes por beneficiário, é uma tendência de expressivo incremento do custo do sistema de repartição, cuja alíquota necessária aumenta de um patamar atual de 32,2%, em 2022, para 73,6%, em 2060.

1. O BPC/Loas pode ser considerado, na realidade, uma espécie de “aposentadoria” de caráter não contributivo e, por essa razão, se justifica fazer o cálculo da relação também considerando essa espécie de benefício.

Portanto, tanto a análise da evolução passada como a projeção para as próximas décadas apresentam um quadro em que predomina um ritmo inferior de crescimento do número de contribuintes, comparativamente ao ritmo de incremento no estoque de benefícios ou beneficiários. Devido ao rápido e intenso processo de envelhecimento populacional, a deterioração da relação entre contribuintes e beneficiários da previdência deve continuar nas décadas seguintes. Nesse contexto, parece fundamental que se debata de forma mais profunda e com visão de médio e longo prazos a necessidade de fortalecimento ou adequação da estratégia de financiamento da previdência social, diante de um diagnóstico de pressão crescente sobre os mecanismos típicos de custeio do sistema.