

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

Erik Alencar de Figueiredo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

André Sampaio Zuvanov

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

Flavio Lyrio Carneiro

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Junior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

João Maria de Oliveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Herton Ellery Araújo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Paulo de Andrade Jacinto

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 (editor)

Eduardo Luiz Zen

Helder Rogério Sant'ana Ferreira

José Aparecido Carlos Ribeiro

Luana Simões Pinheiro (editora)

Luciana Mendes Santos Servo

Marcelo Galiza Pereira de Souza

Rodrigo Pucci de Sá e Benevides

Sandro Pereira Silva

Colaboradores

Previdência Social | Fábio Monteiro Vaz
Graziela Ansiliero

PREVIDÊNCIA SOCIAL¹

1 APRESENTAÇÃO

A pandemia de covid-19 marcou o ano de 2020. Trata-se de uma doença respiratória aguda causada pelo coronavírus da Sars-COV-2, que, após ter sido identificada pela primeira vez em dezembro de 2019, se espalhou globalmente e levou a Organização Mundial da Saúde (OMS) a declarar o surto uma pandemia, constituindo uma emergência de saúde pública de âmbito internacional. Sua alta taxa de contágio e a inexistência, ao menos em um primeiro momento, de protocolos e medicamentos estabelecidos para seu tratamento implicou o emprego massivo de medidas de prevenção e de isolamento social para evitar o colapso dos serviços de saúde.² Para além das questões sanitárias, a pandemia gerou impactos sociais, econômicos e em diversas outras esferas, em escala internacional. No Brasil não foi diferente, e, como um dos países onde a pandemia se instalou e evoluiu de maneira mais contundente, sua população sofreu seus efeitos mais perversos, a começar pela tragédia humana medida pelas milhares de vidas perdidas.

Em razão da pandemia, decretada no país em março de 2020 (Decreto Legislativo nº 6/2020), e das medidas necessárias a seu enfrentamento como emergência de saúde pública, nos termos da Lei nº 13.979/2020, diversas ações foram implantadas para mitigar seus efeitos sobre trabalhadores e setores produtivos. Entre estas medidas, com distintas durações e níveis de efetividade, destacam-se:

- a criação de um orçamento especial, contemplando, entre outras ações, mais recursos para a saúde pública;
- o adiamento e/ou o parcelamento do pagamento de impostos, contribuições sociais e débitos com o setor público;
- a oferta e/ou o estímulo à oferta de crédito, com redução de juros e exigências;
- a renegociação e/ou o adiamento dos vencimentos de dívidas bancárias e financiamentos (inclusive imobiliários e educacionais);

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps29/previdenciasocial>

2. Dados e indicadores oficiais sobre a pandemia disponíveis em: <<https://bit.ly/30moqkJ>>.

- a postergação de reajustes e a proibição temporária de cancelamentos de planos de saúde de inadimplentes;
- a isenção temporária de contas de luz e o adiamento do pagamento de água, luz e gás de inadimplentes;
- as medidas trabalhistas para manutenção de rendimentos e postos de trabalho formais; e
- o pagamento do Auxílio Emergencial, benefício criado para garantir uma renda mínima aos brasileiros em situação mais vulnerável durante a pandemia de covid-19.

No campo previdenciário, várias ações foram implantadas, como:

- medidas administrativas para contornar e minimizar o impacto da implantação do teletrabalho no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), implantado no contexto do isolamento social preconizado para evitar a propagação de casos via atendimento presencial;
- flexibilização temporária das exigências para o requerimento e a concessão de benefícios por incapacidade, particularmente relevantes em uma emergência sanitária; e
- suspensão temporária da prova de vida anual, normalmente obrigatória para a manutenção dos benefícios do INSS.

A seção 2 deste capítulo, *Fatos relevantes*, traz uma breve descrição dessas medidas. A seção 3, *Acompanhamento da política previdenciária*, trata da 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 Domicílios (PNAD) Contínua, produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – e da evolução do resultado previdenciário (despesas, receitas e saldos anuais) do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) – União, estados e municípios. A última seção, *Considerações finais*, sintetiza os principais temas e resultados abordados ao longo do texto, circunscritos ao ano de 2020.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Pandemia de covid-19: contexto e medidas legais e administrativas no âmbito do INSS

Em razão da pandemia do novo coronavírus, o atendimento presencial do INSS foi temporariamente suspenso em março de 2020, e havia previsão de reabertura das agências em julho de 2020, mas isso acabou acontecendo apenas em setembro daquele

ano. A reabertura foi adiada, inclusive por meio de decisão judicial, principalmente em razão de questionamentos, por parte de servidores administrativos e médicos peritos, quanto à segurança dessa retomada, diante dos níveis ainda alarmantes de casos confirmados e de óbitos registrados. A reabertura, efetivamente implantada em 24 de setembro de 2020, foi paulatina e inicialmente restrita aos segurados com atendimento agendado. Até esta data, o atendimento ficou restrito ao INSS Digital, via aplicativo Meu INSS, uma solução multidispositivos para acesso aos serviços da instituição por parte de segurados e beneficiários.

O INSS Digital consiste em um fluxo de atendimento relativamente novo, combinando aspectos presenciais e remotos, desenhado, a princípio, para reduzir os gargalos de atendimento gerados pela insuficiência de servidores e de agências físicas do INSS. Esse modelo de atendimento envolve: geração de processos eletrônicos, via digitalização de documentos; agendamento e concessão de benefícios e prestação de serviços pela internet, diretamente ao interessado ou por meio de entidade representativa que tenha celebrado acordo de cooperação técnica com o INSS; e distribuição das demandas entre as unidades de atendimento responsáveis pela análise dos processos, para otimizar as horas de trabalho disponíveis nas áreas de retaguarda do INSS.

Claro que, diante do perfil heterogêneo de segurados e beneficiários que requerem atendimento, há críticas contra seu uso generalizado no país, ainda que, durante a pandemia, esta tenha sido uma alternativa necessária para preservar a saúde de servidores e usuários. Na tentativa de resguardar os direitos dos segurados e beneficiários, o INSS implantou medidas administrativas para minimizar o impacto da implantação do teletrabalho, por exemplo: a dispensa de autenticação de cópias de documentos específicos nas unidades de atendimento, por prazo determinado; a suspensão dos prazos para cumprimento de exigências que não puderem ser cumpridas remotamente; e a autorização aos agentes bancários para pagamento de benefícios e prova de vida por meio de procurador ou representante legal, sem o prévio cadastramento no INSS.

Em relação a este último ponto, também para facilitar o acesso e a comodidade dos beneficiários, o instituto iniciou um projeto-piloto da prova de vida por biometria facial, lembrando que sua realização anual, nas agências bancárias onde o benefício é pago, é normalmente condição obrigatória para a manutenção de benefícios continuados – como aposentadorias, pensões por morte e benefícios assistenciais de prestação continuada.³ A prova de vida digital é feita nos aplicativos do Governo Digital e Meu INSS, com o uso da câmera do celular dos beneficiários; contudo, em um primeiro momento, a prova de vida digital foi disponibilizada para uma parcela diminuta do universo considerado. Dado o alcance restrito desta

3. Caso o segurado não possa comparecer, algum representante legal pode fazê-lo em seu lugar.

estratégia experimental, a exigibilidade da prova de vida acabou sendo suspensa até setembro de 2020.⁴

Outra medida bastante relevante no contexto pandêmico, e diante da paralisação temporária do atendimento presencial, foi a antecipação do pagamento de um salário mínimo para os requerentes de auxílio-doença – Portaria Conjunta da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho (SEPRT)/INSS nº 9.381/2020 –, durante o período de até três meses ou até a realização de perícia médica, o que ocorresse primeiro, condicionada ao cumprimento da carência exigida para a elegibilidade (auxílio-doença acidentário: nenhuma; auxílio-doença previdenciário: doze meses) e à apresentação de atestado médico. Caso reconhecido em definitivo o direito do segurado ao auxílio-doença, seu valor seria devido a partir da data de início do benefício, deduzindo-se as antecipações pagas. O restante do valor, para aqueles com direito a mais de um salário mínimo, seria pago posteriormente, após a retomada do atendimento presencial e da realização de perícias médicas, quando seriam emitidas as orientações de como proceder para solicitar a diferença de valores.⁵

Em atendimento à Ação Civil Pública nº 2005.33.00.020219-8, os pedidos de prorrogação de auxílio-doença passaram a ser feitos automaticamente pelo INSS durante o fechamento das agências, conforme estabelecido na Portaria INSS nº 552/2020. Os pedidos de prorrogação passaram a ser efetivados de forma automática a partir da solicitação, por trinta dias ou até que a perícia médica presencial retornasse, estabelecido o limite a seis pedidos e mantida a antecipação máxima de três meses (incluindo as possíveis prorrogações). Ainda com o intuito de resguardar os direitos dos segurados, o INSS passou a prorrogar automaticamente os auxílios-doença concedidos por decisão judicial, ou em que a última ação tenha sido de estabelecimento, ou, ainda, por meio de recurso médico.

Como medida auxiliar à preservação da renda das famílias, houve antecipação da primeira (abril) e da segunda (maio) parcelas do 13º benefício de aposentados e pensionistas do RGPS. Nessa mesma linha de suavização do consumo,⁶ houve redução da taxa de juros e aumento do prazo máximo para pagamento de

4. A exigência foi retomada posteriormente, ao longo de 2021. Ainda em 2021, no entanto, a Lei nº 14.199/2021 suspendeu, até 31 de dezembro de 2021, a comprovação de vida para os beneficiários do INSS. Em 2022, por meio da Portaria do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP) nº 220, de 2 de fevereiro de 2022, ficou vedado ao INSS a exigência de comprovação presencial de vida quando esta implicar o deslocamento dos beneficiários de suas próprias residências a unidades do INSS ou à instituição financeira pagadora do benefício. Com as mudanças, o procedimento para a comprovação de vida dos segurados passará a ser feito por meio do cruzamento entre as bases de dados dos governos federal, estadual e municipal, bem como outras que se fizerem necessárias. Quando não for possível essa comprovação via batimentos automáticos de registros, o beneficiário será notificado, no mês anterior ao de seu aniversário, sobre a necessidade de realização do procedimento, preferencialmente, por meio eletrônico.

5. Mesmo que o benefício não seja convertido, após a análise para confirmação, não há cobrança dos valores recebidos na antecipação, exceto nos casos em que for comprovada a emissão ou a apresentação de atestado falso ou que contenha informação falsa.

6. Conceito empregado para designar a manutenção de um padrão regular de consumo ao longo do tempo, normalmente no decorrer do ciclo de vida, reduzindo variações causadas por choques negativos, transitórios e/ou permanentes, no rendimento das famílias.

empréstimos consignados para aposentados e pensionistas do RGPS.⁷ Há que se avaliar, no tempo, se estas medidas incentivaram o endividamento dos segurados, voluntariamente ou por pressão familiar, ou sobrecarregaram os beneficiários com o ônus da compensação de perdas no rendimento familiar, mas elas podem ter sido necessárias no esforço emergencial para mitigar os efeitos mais imediatos sobre a composição da renda das famílias brasileiras.

Ainda no âmbito do INSS, mas já no campo assistencial, foram adotadas medidas legais e administrativas para garantir o acesso e a manutenção dos Benefícios de Prestação Continuada (BPCs), previstos na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). A Lei nº 13.982/2020 promoveu alterações nos critérios de elegibilidade ao BPC, prevendo:

- a possibilidade de desconto de benefícios sociais (previdenciários e BPC) de até um salário mínimo do cálculo da renda familiar *per capita* (RFPC) usada como critério de elegibilidade ao BPC (medida tornada permanente, mesmo pós-pandemia, nos termos da Portaria nº 1.282/2021);
- temporariamente, até 31 de dezembro de 2020, a flexibilização do limite da renda familiar *per capita* de um quarto para meio salário mínimo, vinculada à verificação de outros fatores de vulnerabilidade e de critérios de funcionalidade (medida tornada permanente pela Lei nº 14.176/2021); e
- também por tempo limitado, o adiantamento de R\$ 600,00 do valor do benefício para aqueles que ainda não tivessem seus requerimentos analisados e despachados.

Em relação à operacionalização do BPC, como destacam Paiva e Pinheiro (2021), houve: i) temporariamente, previsão de manutenção (e reversão de suspensão) do pagamento do benefício, inclusive para aqueles ainda não inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), medida que recentemente se tornou obrigatória para seus beneficiários; ii) flexibilização temporária nas formalidades para a apresentação dos requerimentos, incluindo a dispensa de formulários relacionados à composição e à renda familiar, extraídas do Cadastro Único, e da apresentação de documentos originais, sendo aceitas cópias validadas via procedimentos simplificados; iii) também com prazo limitado, permissão para que sejam concomitantes (não encadeadas) as análises da renda, da situação social e da condição médica dos potenciais candidatos ao BPC para pessoa com deficiência (PcD); e iv) incorporação normativa de deduções (antes viabilizadas por orientações internas do INSS) no cálculo da renda familiar *per capita*, incluindo medicamentos e outros itens necessários e não oferecidos pela rede pública de saúde.

7. Sobre este último ponto, recomendado pelo Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), ver a Resolução CNPS nº 1.338, de 17 de março de 2020 (Brasil, 2020a).

2.2 Pandemia de covid-19: medidas para a proteção de empregos e preservação de rendimentos

A Medida Provisória (MP) nº 927/2020 (com vigência expirada em 19 de julho de 2020) dispôs sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública, entre as quais: a adoção do teletrabalho; a antecipação de férias individuais; a concessão de férias coletivas; o aproveitamento e a antecipação de feriados; a instituição de banco de horas; o direcionamento do trabalhador para a qualificação (revogado pela MP nº 928/2020); o diferimento e o parcelamento do recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) de empregados e trabalhadores domésticos (valores de abril a junho pagos de julho a dezembro, em seis parcelas, sem multas ou encargos); e a suspensão de exigências administrativas em saúde e segurança do trabalho, objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.378.

Em seguida, em abril de 2020, foi publicada a MP nº 936/2020, convertida na Lei nº 14.020/2020, que instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda. Voltada ao setor privado e ao emprego doméstico formais, a referida lei permitiu, entre outras medidas: i) o pagamento do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm); ii) a redução proporcional de jornadas de trabalho e de salários; e iii) a suspensão temporária dos contratos de trabalho. O Ministério da Economia (Portarias nºs 139/2020, 150/2020 e 245/2020) prorrogou o prazo para o recolhimento das contribuições para o financiamento da seguridade social, incluindo a contribuição previdenciária patronal (CPP), com vencimento em abril, maio e junho. O prazo para pagamento de tributos apurados no âmbito do Simples Nacional, relativos aos períodos de apuração de março, abril e maio (vencimento em abril, maio e junho, respectivamente), foi prorrogado pelo Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN) – Resoluções CGSN nºs 152/2020 e 154/2020 (Brasil, 2020b; 2020c).

O Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e o BEm possuem implicações tanto para o RGPS quanto para os segurados contemplados por suas regras. A Lei nº 14.020/2020 permitiu que patrão e empregado entrassem em um acordo para a suspensão temporária dos contratos de trabalho ou para a redução da jornada de trabalho e, conseqüentemente, do salário. Essa redução poderia ser de 25%, 50% ou 70% da jornada e do salário, cabendo ao governo federal complementar o valor via concessão e pagamento do BEm.⁸ Além dessa redução com a folha de salários, o empregador ficava desobrigado de pagar o INSS parcialmente ou integralmente, respectivamente, quando o salário estivesse reduzido ou o contrato totalmente suspenso, gerando mais uma economia para

8. O valor do BEm, previsto inicialmente para durar até 180 dias, equivalia ao que seria pago como seguro-desemprego, caso tivesse havido demissão, e dar-se-ia conforme a porcentagem da redução do salário, chegando a 100% do valor estimado para o benefício àqueles em suspensão de contrato.

o empreendimento, mas também perda de receitas para o RGPS. Nos casos em que a redução carga horária/salário fosse de 25%, 50% ou 70%, a contribuição previdenciária deveria ser recolhida pelo empregador conforme a porcentagem da redução, de forma proporcional. Sob a ótica do empregado, a vantagem seria a manutenção do vínculo empregatício; a desvantagem, o período sem recolhimento previdenciário (em caso de suspensão de contrato) ou com recolhimento reduzido (em caso de redução de jornada de trabalho).⁹

A Lei nº 13.982/2020, também datando do mês de abril, estabeleceu o pagamento de Auxílio Emergencial, no valor de R\$ 600,00 mensais, por até três meses, ao trabalhador maior de 18 anos sem emprego formal ativo, que não fosse titular de benefício previdenciário, assistencial ou de seguro-desemprego, desde que sua renda familiar mensal *per capita* fosse de até meio salário mínimo ou sua renda familiar mensal fosse de até três salários mínimos. A medida focou, portanto, os empregados informais e os autônomos, contemplando o microempreendedor individual (MEI) e os demais contribuintes individuais do RGPS. O recebimento do benefício foi limitado a dois membros da família, e a mulher provedora de família monoparental poderia receber duas cotas. Os beneficiários que tiveram o Auxílio Emergencial aos trabalhadores informais aprovado, e que atenderam aos requisitos mais restritivos estabelecidos na MP nº 1.000/2020, ainda puderam acessar a extensão do Auxílio Emergencial, em até quatro parcelas no valor de R\$ 300,00 (máximo de duas cotas por família), com data limite de 31 de dezembro de 2020. A mesma Lei nº 13.982/2020, em seu art. 5º, autoriza as empresas a deduzirem de suas contribuições devidas à previdência social os valores pagos em relação aos quinze primeiros dias de salário do trabalhador afastado por enfermidade causada pela covid-19, observado o limite do teto do RGPS.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA

3.1 Evolução da cobertura previdenciária

3.1.1 População ocupada

A análise a seguir se baseia na PNAD Contínua (primeira visita: 2012-2019 e quinta visita: 2020).¹⁰ Mensura-se a proporção de trabalhadores ocupados protegidos – contribuintes da previdência social, segurados especiais – SE (ou temporariamente

9. Nos casos de suspensão (recolhimento zerado) ou de redução de jornada com corte capaz de reduzir o salário de contribuição a valor inferior ao salário mínimo (gerando recolhimentos inferiores ao recolhimento mínimo mensal), a eventual contabilização das competências afetadas, como tempo de contribuição, dependeria de contribuições autônomas (voluntárias), complementares ou substitutivas, por parte do empregado. Essa contribuição voluntária também pode ser realizada apenas para complementar o valor do salário de contribuição, afetado pela redução proporcional, ainda que o valor base para o recolhimento supere o mínimo legal.

10. 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.

equiparados a eles, como os autônomos rurais que prestam serviços a empresas e os empregados rurais sem carteira) ou trabalhadores não enquadrados nas categorias anteriores que declaram receber benefícios previdenciários ou BPC, previstos na Loas –, com idade entre 16 e 64 anos. O recorte etário mais elevado – diante do tradicional limite de 59 anos, usado em versões anteriores do periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* – se deve a adequações à Emenda Constitucional (EC) nº 103/2019, que tende a elevar as idades típicas de aposentadoria no país.

Os indicadores são tipicamente 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, Constanzi e Cifuentes (2021), para a incorporação de *outras formas de trabalho* na PNAD Contínua (captadas apenas pela quinta visita).¹¹ A POE inclui aqueles 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.¹² Em 2020, contudo, em razão da pandemia, os levantamentos na PNAD Contínua não captaram os quesitos que compõem a seção de *outras formas de trabalho*, impossibilitando a atualização dos indicadores mensurados com base no conceito da POE.

Ressalte-se que o uso da PO não altera expressivamente o indicador de proteção, mas desconsidera um volume significativo de segurados especiais que afetam mais positivamente a cobertura no Norte e no Nordeste.¹³ A série histórica da PO retrocede a 2012, mas com base nos registros da primeira visita, visto que, para este recorte, as informações necessárias constam do questionário base utilizado em todo o período (2012-2020), ainda que com alterações pontuais. A cobertura da PO pode variar, em um mesmo ano, entre a primeira e a quinta visita, mas as

11. A Lei nº 11.718/2008 redefiniu o tratamento dado ao tempo de atividade do trabalhador rural, empregado com e sem carteira, e do contribuinte individual rural, e estabeleceu normas transitórias sobre a aposentadoria destes segurados. Até 2020, a legislação deixou margem para que estas categorias de trabalhadores pudessem ser enquadradas, para fins de aposentadoria por idade, em condição análoga à de segurados especiais. A partir de 2021, os autônomos rurais que prestem serviços a empresas e os empregados rurais sem carteira que declarem não contribuir devem ser considerados desprotegidos. A melhor adaptação às regras implica, apenas a partir de 2021, deixar de contabilizar estes trabalhadores como temporariamente equiparados aos SE – diferentemente do que propuseram Ansiliero, Constanzi e Fernandes (2019), que sugeriram sua aplicação imediata, para harmonização da série histórica.

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

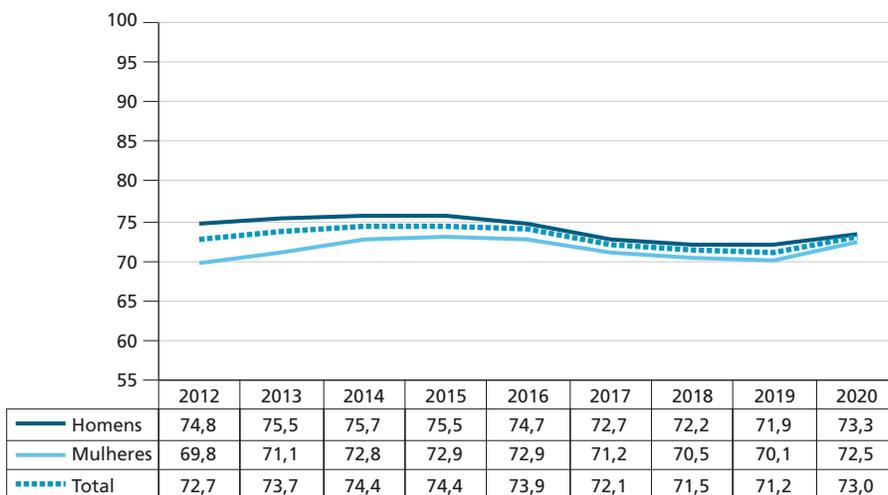
13. Essa estratégia é importante para a melhor captação dos segurados especiais, segurados obrigatórios do RGPS para os quais há poucos registros administrativos capazes de identificá-los durante a vida ativa. Trata-se daquele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros (desde que não empregados permanentes): i) explora atividade rural e faz desta seu principal meio de vida; ii) faz da pesca profissão habitual ou principal meio de vida (pescador artesanal ou a este assemelhado); e iii) comprovadamente trabalha com o grupo familiar respectivo (cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 anos de idade ou a este equiparado, do segurado especial). Sua contribuição é obrigatória, mas está sujeita à eventual comercialização da produção, e, portanto, a qualidade de segurado pode ser mantida sem filiação prévia ou aportes contributivos. O recolhimento destas eventuais contribuições é normalmente sub-rogado ao adquirente da produção, de modo que não raro o segurado especial deixa de ter a contribuição registrada em seu nome.

diferenças não comprometem análises de tendência, sendo desejável apenas que as comparações diretas dentro de um mesmo ano sejam feitas com base na mesma visita.¹⁴ Este critério foi desconsiderado excepcionalmente em razão de reponderação, pelo IBGE, das pesquisas do período 2012-2019 (primeira visita), somado ao fato de que, até a conclusão deste texto, apenas a PNAD Contínua de 2020 (quinta visita) havia sido divulgada.

GRÁFICO 1

Taxa de proteção social da população ocupada oficial no Brasil (2012-2020)

(Em %)



Fontes: Para o período 2012-2019, PNAD Contínua – primeira entrevista (reponderada em 2021); para 2020, PNAD Contínua – quinta entrevista. Disponíveis em: <<https://bit.ly/3vA1VQL>>.

Elaboração: Ipea.

Obs.: 1. PO: 2012-2019, primeira visita; 2020, quinta visita.

2. Homens e mulheres com idade entre 16 e 64 anos.

14. 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 pensão por morte (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 nos benefícios temporários, em que 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 2015 exige a combinação das três variáveis, o que pode ter gerado algum problema de harmonização entre os dois períodos. O questionário da PNAD Contínua também 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 – ou seja, há alguma perda de comparabilidade na série. Disponível em: <<https://bit.ly/3ze75W2>>.

Na série histórica disponível (2012-2020), há elevação da cobertura até 2014, aparente estabilidade em 2015 e queda entre 2016-2019, afetada em 2020 pelos desdobramentos da pandemia de covid-19. 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 tendência de convergência na proporção de homens e mulheres ocupados protegidos. Em 2020, ao contrário do que indicaria o senso comum, não houve deterioração expressiva na proporção de protegidos pela PO, mas, sim, no volume de ocupados contando com este tipo de proteção social e, principalmente, na quantidade de ocupados – ou seja, não se trata de resultado a ser comemorado, pois significa que o indicador de proteção aumentou possivelmente às custas de maior desemprego e menor nível de participação entre segmentos mais vulneráveis da população em idade ativa.¹⁵

Em 2020, de acordo com a PNAD Contínua, existiam no país, oficialmente (PO: quinta visita), 83,8 milhões de pessoas ocupadas com idade entre 16 e 64 anos. Este contingente, quando contraposto ao subgrupo de ocupados protegidos nesta mesma faixa etária, resulta em uma taxa de proteção de 73,0%. O contingente de ocupados desprotegidos alcançava a grandeza de aproximadamente 23 milhões de pessoas, com predominância masculina.

Esses indicadores contrastam com aqueles observados em 2019 (PO, primeira visita), quando, a despeito de um contingente de ocupados consideravelmente maior (91,5 milhões), a taxa de proteção registrada foi 1,8 pontos percentuais inferior (71,2%). Por sexo, a taxa de proteção entre os homens em 2019 e 2020 foi de 71,9% e 73,3%, respectivamente, e entre as mulheres foi de 70,1% e 72,5%, respectivamente.

15. Para uma análise mais robusta sobre variações nos indicadores de ocupação e desocupação durante 2020, recomenda-se a leitura do capítulo *Trabalho e renda*, do periódico *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 28 (Corseuil, Russo e Silva, 2021).

TABELA 1
População ocupada oficial por categorias de proteção, segundo sexo – Brasil (2019 e 2020)

Categorias	2019						2020					
	Homens		Mulheres		Total	%	Homens		Mulheres		Total	%
	%		%			%	%		%		%	
Contribuintes RGPS (A)	29.725.770	57,1	21.616.838	54,8	51.342.608	56,1	28.283.977	58,3	19.797.029	56,1	48.081.006	57,4
Contribuintes RPPS (B)	3.299.291	6,3	4.129.005	10,5	7.428.296	8,1	3.433.806	7,1	4.182.304	11,9	7.616.110	9,1
Militares	775.356	1,5	81.937	0,2	857.293	0,9	781.149	1,6	84.128	0,2	865.277	1,0
Estatutários	2.523.935	4,8	4.047.068	10,3	6.571.003	7,2	2.652.657	5,5	4.098.176	11,6	6.750.833	8,1
Segurados especiais e trabalhadores rurais equiparados (RGPS) (C)	3.887.067	7,5	1.112.963	2,8	5.000.030	5,5	3.514.247	7,2	1.017.518	2,9	4.531.765	5,4
Beneficiários não contribuintes (D)	548.012	1,1	824.875	2,1	1.372.887	1,5	374.071	0,8	594.477	1,7	968.548	1,2
Não beneficiários e não contribuintes (E)	14.609.528	28,1	11.794.443	29,9	26.403.971	28,8	12.942.323	26,7	9.690.480	27,5	22.632.803	27,0
Total (E = A + B + C + D + E)	52.069.668	100,0	39.478.124	100,0	91.547.792	100,0	48.548.424	100,0	35.281.808	100,0	83.830.232	100,0
Trabalhadores socialmente protegidos (A + B + C + D)	37.460.140	71,9	27.683.681	70,1	65.143.821	71,2	35.606.101	73,3	25.591.328	72,5	61.197.429	73,0
Trabalhadores socialmente desprotegidos (F)	14.609.528	28,1	11.794.443	29,9	26.403.971	28,8	12.942.323	26,7	9.690.480	27,5	22.632.803	27,0

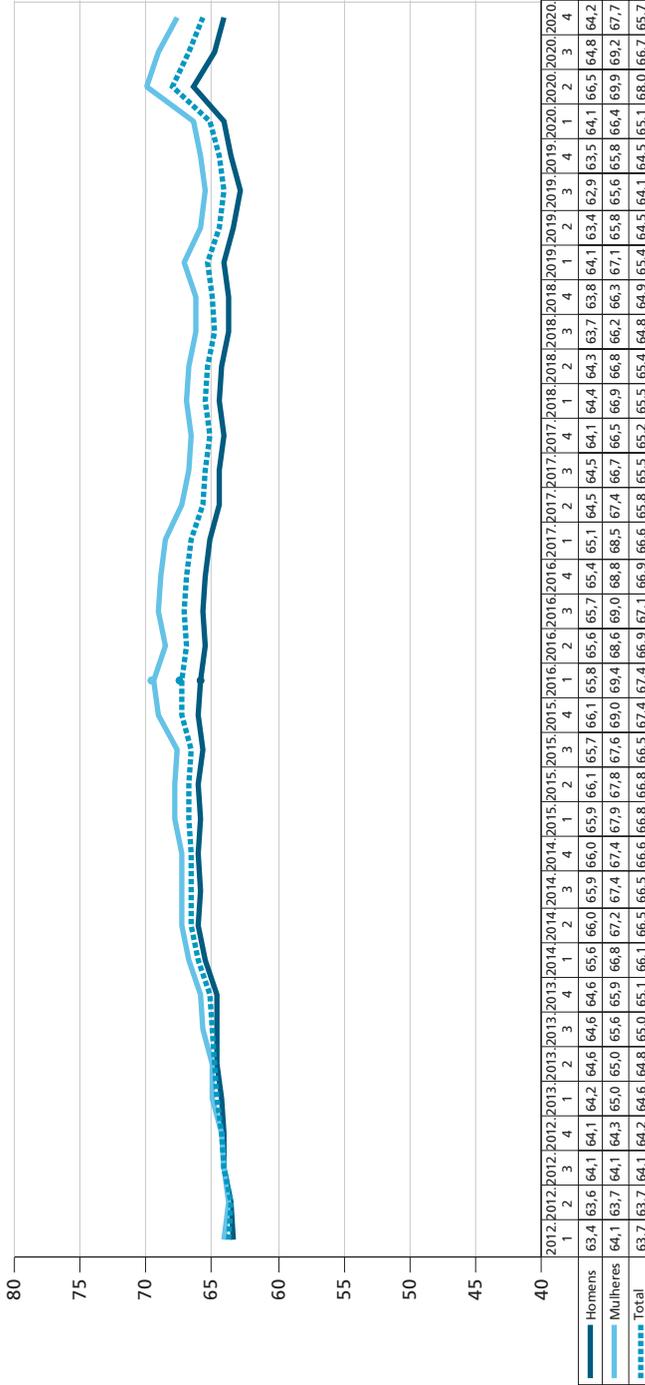
Fontes: Microdados da PNAD Contínua 2019 (primeira entrevista) e 2020 (quinta entrevista). Disponíveis em: <<https://bit.ly/3VA1VQJ>>.
 Elaboração: Ipea.

Ou seja, a taxa de cobertura aumentou, fundamentalmente, em razão do menor nível de ocupação e de uma seletividade perversa, acentuada pela pandemia, que elevou o desemprego e a inatividade nos estratos inferiores da distribuição de renda no país, mais propensos à desproteção. Entre as mulheres, a cobertura aumentou diante de uma redução da PO (-11%); entre os homens, diante de um movimento negativo menor na PO (-7%), a cobertura cresceu menos, porém, também evoluiu positivamente. No agregado, a população ocupada oficial diminuiu na comparação com o ano anterior (-8%), assim como o contingente de ocupados cobertos (-6%) e, principalmente, de ocupados desprotegidos (-14%).

Na série histórica trimestral (do primeiro trimestre de 2012 ao quarto trimestre de 2020), considerando a proporção de ocupados contribuindo para algum instituto público de previdência, os resultados também revelam diferenças por sexo no patamar e na evolução da cobertura. Se nos primeiros trimestres havia certo equilíbrio entre os sexos, a PNAD Contínua trimestral vem sistematicamente apresentando taxas de cobertura mais elevadas para as mulheres: houve incremento dos diferenciais até o primeiro trimestre de 2016, seguido de diminuição em 2017 e relativa estabilidade até 2019.

As estimativas mais recentes são atípicas e foram profundamente afetadas pela pandemia de covid-19. Os resultados do segundo trimestre de 2020 (total: 68,0%; homens: 66,5%; mulheres: 69,9%) superam os valores anteriores da série histórica, convertendo-se em seu ápice. Entre homens e mulheres a dinâmica é semelhante, mas, uma vez mais, deve-se ter em mente que estes resultados refletem não uma melhoria na cobertura, mas, sim, a deterioração do mercado de trabalho e uma seletividade em detrimento dos trabalhadores mais vulneráveis. Nos trimestres seguintes, o indicador recuou um pouco, mas ainda parece sofrer a influência do contexto adverso associado à pandemia.

GRÁFICO 2
Cobertura previdenciária trimestral da população ocupada oficial, segundo sexo – Brasil (2012-2020)
 (Em %)



Fonte: Microdados da PNAD Continua. Disponível em: <<https://bit.ly/3vA1VOL>>.
 Obs.: 1. Contribuintes: declaram contribuir ou, em algum trabalho, assumem as posições de empregados com carteira (inclusive domésticos), militares ou estatutários.
 2. Homens e mulheres entre 16 e 59 anos.

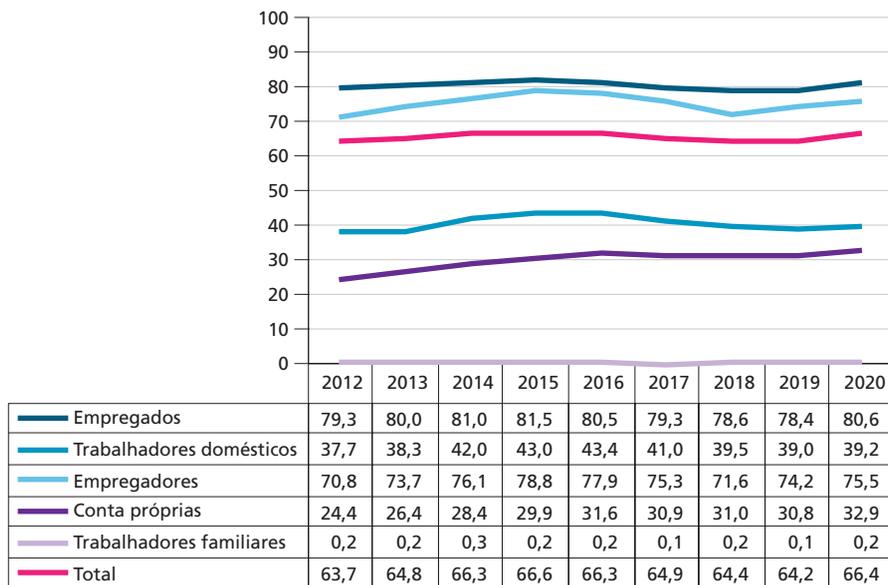
A tendência geral, determinada pela crise econômica deflagrada em 2015 e seus rebatimentos sobre o mercado de trabalho, está mais associada ao grupo dos empregados no setor privado, que possui a maior participação na PO, mas os demais grupos de posições na ocupação possuem indicadores evoluindo de maneira análoga. Entre 2015 e 2019, nota-se uma retração seguida de estabilidade relativa nas proporções estimadas, ainda que outros fatores (alterações legais afetando categorias específicas, por exemplo) ajudem a explicar pontos de inflexão distintos. O grupo de trabalhadores por conta própria também registrou recuo na taxa de cobertura nos anos intermediários da série, passando, então, a sustentar o patamar médio do indicador. Esta aparente estabilidade foi afetada pelo impacto negativo do quadro sanitário adverso em 2020. Reforçando a hipótese levantada anteriormente, houve elevação ou ao menos estabilidade na proporção de contribuintes entre ocupados, muito em função de um efeito composição indesejado.

Até 2014, os registros administrativos do RGPS revelavam expansão do volume de contribuintes na maior parte dos grupos de segurados, mas, a partir de 2015, houve uma reversão dessa tendência para quase todos os grupos (empregados, domésticos, facultativos e subcategorias de contribuintes individuais), com exceção do MEI (categoria que, na PNAD Contínua, pode ser conta própria ou empregador). Inclusive, a reação, entre 2018 e 2019, na cobertura dos empregadores também pode refletir a evolução dos registros administrativos do RGPS, que têm mostrado expansão no contingente de microempreendedores individuais, uma subcategoria de contribuintes individuais. Mais do que isso, a maior contribuição via MEI, cuja alíquota contributiva é extremamente subsidiada, pode ser resultado da perda ou da piora do grau de proteção (por desemprego ou perda de capacidade contributiva), ou melhor, da transição (voluntária ou não) entre categorias de contribuintes, em direção à modalidade mais econômica de cotização (Ansiliero, Constanzi e Fernandes, 2020).

Este movimento preocupa ainda mais no contexto pandêmico de covid-19, no qual os trabalhadores sem vínculo empregatício formal sentiram mais fortemente o impacto das restrições de circulação e atividade necessárias ao enfrentamento desta emergência sanitária. Esta preocupação maior se estende também aos trabalhadores domésticos, em particular àqueles contratados informalmente (sem carteira) ou trabalhando na condição de diaristas, mais expostos ao afastamento não remunerado de seus postos de trabalho. A quantidade total de trabalhadores domésticos ocupados, somados aqueles com (-14%) e sem carteira de trabalho (-21%), decresceu 19% em 2020, contra a mencionada queda de 8% na população ocupada total.

GRÁFICO 3

Taxa de cobertura previdenciária da população ocupada oficial de 16 a 64 anos, segundo posição na ocupação (2012-2020)
(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD Contínua (primeira visita). Disponível em: <<https://bit.ly/3vA1VQL>>.

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

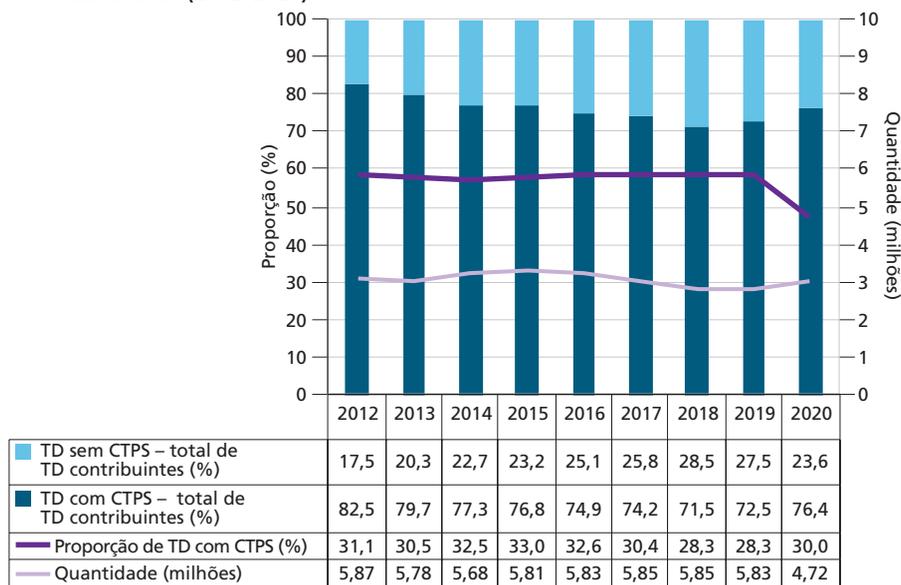
2. Total: considera militares e estatutários.

A cobertura dos trabalhadores domésticos (TD) aumentou mais expressivamente entre 2013 e 2014 (pós-aprovação da chamada Proposta de Emenda à Constituição – PEC das Domésticas),¹⁶ com continuidade da expansão até 2016 e redução subsequente. Contudo, segundo Paiva e Ansiliero (2020), o ganho no indicador de cobertura ocorreu principalmente via expansão daqueles que declaram realizar contribuições previdenciárias autonomamente, como contribuintes individuais, inclusive na condição de MEI. Essa percepção é reforçada pela tendência de que, até 2019, como proporção, os domésticos com carteira de trabalho assinada (CC) vinham perdendo espaço no total de contribuintes para os domésticos sem carteira (SC). Em 2020, explicitamente no caso dos trabalhadores domésticos, a elevação na proporção de contribuintes e no peso de empregados formais no total de contribuintes pode ser explicada pela redução expressiva no total de ocupados nesta posição na ocupação (gráfico 4).

16. A EC nº 72, regulamentada pela Lei Complementar nº 150/2015, garantiu a empregados domésticos o direito a FGTS, seguro-desemprego, salário-família, adicional noturno, adicional de viagens, entre outros direitos.

GRÁFICO 4

Participação dos domésticos, entre 16 e 64 anos, CC e SC no total de domésticos contribuintes, proporção de domésticos CC e quantidade de trabalhadores domésticos (2012-2020)



Fonte: Microdados da PNAD Contínua. Disponível em: <<https://bit.ly/3vA1VQL>>.

Elaboração: Ipea.

Os resultados negativos em termos de cobertura são, em grande medida, rebatimentos da crise econômica vivenciada pelo país desde 2015.¹⁷ Entre 2015 e 2016, enquanto a taxa de desemprego cresceu para homens e mulheres, a taxa de participação se manteve relativamente estável para os homens (primeiro trimestre de 2015: 83,5%; e quarto trimestre de 2016: 83,2%) e aumentou ligeiramente para as mulheres (primeiro trimestre de 2015: 62,1%; quarto trimestre de 2016: 63,1%).¹⁸ Até o quarto trimestre de 2017, houve tendência de redução no diferencial por sexo no indicador de desemprego, que voltou a crescer, possivelmente também impulsionado pelo incremento na participação econômica feminina, até

17. Este 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, em contrapartida, há mais comumente uma redução da capacidade ociosa da economia, que, em se confirmando a recuperação no nível de atividade, ocasiona 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.

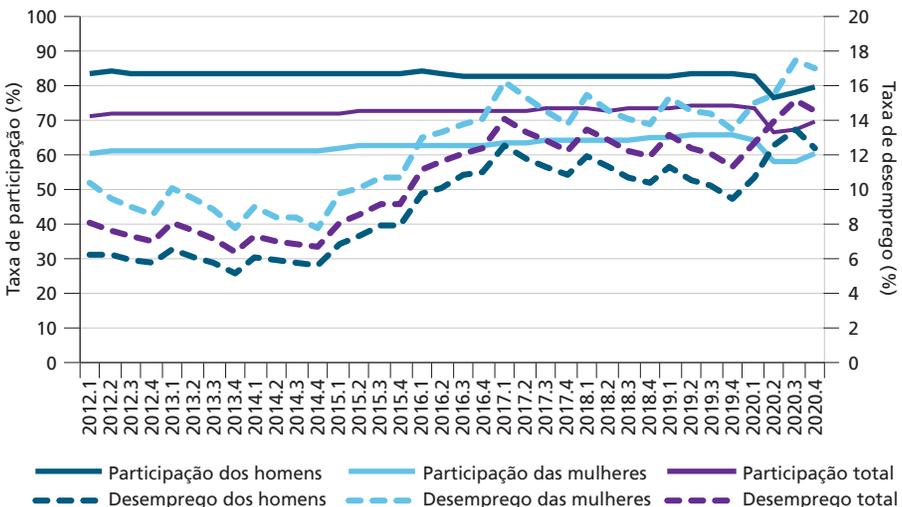
18. Conceito que identifica a proporção da população em idade ativa (PIA) incorporada ao mercado de trabalho como ocupada ou desempregada. A PIA, por sua vez, é uma classificação etária que compreende as pessoas teoricamente aptas a exercer uma atividade econômica.

o final de 2019. Em 2020, em razão da pandemia, houve deterioração de ambos os indicadores: aumento do desemprego, combinado a menores taxas de participação, sempre mantido o padrão histórico de o desemprego feminino superar o indicador masculino, mesmo diante de níveis mais baixos de participação.

Essa combinação de menor participação e maior desemprego, além do maior contingente de mulheres ocupadas desprotegidas sem capacidade contributiva mínima (tendo-se como critério o rendimento de todos os trabalhos inferior ao salário mínimo), aponta para alguma seletividade adversa na parcela feminina que participa do mercado de trabalho, obtém ocupação e, principalmente, alcança e sustenta um vínculo contributivo com a previdência social. Os homens nos estratos mais baixos da distribuição de renda também são mais afetados pelo desalento e por outros fatores de não participação no mercado de trabalho, bem como pelo desemprego e pela inserção laboral precária, mas a combinação dos indicadores mostra que os desafios enfrentados pelas mulheres mais pobres são barreiras maiores à inclusão previdenciária.¹⁹ Em 2020, o mercado de trabalho foi marcado pela pandemia do novo coronavírus, e essa seletividade se fez presente, apesar de medidas paliativas implantadas no país pelo governo federal e pelos governos das esferas subnacionais, exemplificadas não exaustivamente (gráfico 5).

GRÁFICO 5

Taxa de participação e taxa de desemprego trimestral entre as pessoas com idade entre 16 e 59 anos, segundo sexo (2012-2020)
(Em %)



Fonte: Microdados da PNAD Contínua. Disponível em: <<https://bit.ly/3vA1VQL>>.

Elaboração: Ipea.

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

O conjunto de medidas, espelhado na experiência internacional, adotado com o intuito de preservar postos de trabalho e rendimentos laborais formais e informais no país, contribuiu para suavizar a queda no nível de consumo das famílias e na atividade econômica, indiretamente também reduzindo as perdas associadas ao encolhimento da principal base de incidência de contribuições previdenciárias – a massa salarial das empresas em geral e das empresas vinculadas ao Simples Nacional. Em termos de taxa de participação, os meses mais dramáticos foram os que compõem os trimestres intermediários do ano, mas o desemprego, já em patamar elevado antes da pandemia, seguiu em alta até o penúltimo trimestre de 2020.

O impacto nesses indicadores esteve atrelado, em parte: às necessárias medidas de quarentena e isolamento social, iniciadas em março de 2020 e flexibilizadas no decorrer do ano; à evolução do pagamento do Auxílio Emergencial, mais restrito e com menor valor em sua segunda etapa de transferências no ano; e à antecipação das parcelas do 13º benefício de aposentados e pensionistas do RGPS, que reduziu as transferências previdenciárias típicas em dezembro. O nível de participação caiu no segundo trimestre e manteve este patamar mais baixo no terceiro trimestre, mas voltou a crescer no último quarto do ano e, apesar do aumento no contingente de ocupados, puxou o desemprego consigo e pressionou para baixo a cobertura.

3.1.2 População idosa

O indicador de cobertura dos idosos incorpora as dimensões de ocupação, contribuição previdenciária, condição de beneficiário e proteção semicontributiva dos segurados especiais. Em 2020, do total de 20,7 milhões de pessoas com 65 anos ou mais de idade, 18,1 milhões estavam socialmente protegidas, ou seja, oito em cada dez idosos estavam cobertos pela assistência ou pela previdência social. Entre homens e mulheres idosos, prevalecia como determinante da proteção o recebimento de aposentadoria e/ou pensão por morte, seguido de longe pelo recebimento de BPC/Loas e pela ocupação com formalidade previdenciária (contribuição para algum regime de previdência social).

TABELA 2
Taxas de proteção social (previdenciária ou assistencial) da população idosa,¹ incluindo os ocupados segundo a PO, segundo sexo –
Brasil (2019 e 2020)

Categorias	Critério: PO											
	2019						2020					
	Homens	%	Mulheres	%	Total	%	Homens	%	Mulheres	%	Total	%
Beneficiários (A)	7.739.189	90,0	9.715.010	85,6	17.454.199	87,5	7.778.633	87,0	9.819.476	83,1	17.598.109	84,8
Aposentadorias e/ou pensões	7.369.962	85,7	9.075.360	80,0	16.445.322	82,5	7.436.779	83,2	9.210.861	78,0	16.647.640	80,2
BPC	362.162	4,2	636.658	5,6	998.820	5,0	335.849	3,8	603.723	5,1	939.572	4,5
Benefícios temporários	7.065	0,1	2.992	0,0	10.057	0,1	6.005	0,1	4.892	0,0	10.897	0,1
Contribuintes (não beneficiários) (B)	307.885	3,6	156.296	1,4	464.181	2,3	330.498	3,7	164.394	1,4	494.892	2,4
Contribuintes do RGPS	225.919	2,6	104.810	0,9	330.729	1,7	236.108	2,6	105.486	0,9	341.594	1,6
Contribuintes de RPPS	81.966	1,0	51.486	0,5	133.452	0,7	94.390	1,1	58.908	0,5	153.298	0,7
Segurados especiais e trabalhadores rurais equiparados (RGPS) (C)	33.521	0,4	6.026	0,1	39.547	0,2	44.769	0,5	5.609	0,0	50.378	0,2
Desprotegidos (D)	516.139	6,0	1.467.163	12,9	1.983.302	9,9	785.115	8,8	1.820.059	15,4	2.605.174	12,6
Ocupados	198.034	2,3	133.106	1,2	331.140	1,7	237.802	2,7	122.043	1,0	359.845	1,7
Desocupados	24.896	0,3	8.216	0,1	33.112	0,2	20.338	0,2	10.058	0,1	30.396	0,1
Inativos	293.209	3,4	1.325.841	11,7	1.619.050	8,1	526.975	5,9	1.687.958	14,3	2.214.933	10,7
Total de residentes (E = A + B + C + D)	8.596.734	100,0	11.344.495	100,0	19.941.229	100,0	8.939.015	100,0	11.809.538	100,0	20.748.553	100,0
Total de protegidos (E = A + B + C)	8.080.595	94,0	9.877.332	87,1	17.957.927	90,1	8.153.900	91,2	9.989.479	84,6	18.143.379	87,4

Fontes: Microdados da PNAD Contínua 2019 (primeira entrevista) e 2020 (quinta entrevista). Disponíveis em: <<https://bit.ly/3vA1VQI>>.

Elaboração: Ipea.

Nota: ¹ 65 anos ou mais.

Em 2020 (primeira visita), a proteção social alcançou 87,4% (91,2% entre homens e 84,6% entre mulheres) dos 20,7 milhões de idosos residentes no país (tabela 2). Na comparação com o ano anterior (2020/2019), a variação na população idosa (+4%) superou o incremento na população protegida (+1%), gerando, conseqüentemente, um recuo da proporção de protegidos. Estes indicadores são menos sensíveis aos fatores conjunturais que afetam diretamente a cobertura da população ocupada em idade ativa (de 16 anos a 64 anos), mas houve diferenças na evolução dos subgrupos que compõem a população idosa, e estas tendem a refletir a dinâmica no mercado de trabalho, fruto da crise econômica iniciada em 2015, e o contexto pandêmico, que afetou a concessão de benefícios pelo INSS, como se verá mais à frente, e impôs restrições maiores à atividade laboral de idosos – um dos principais grupos de risco para a covid-19.

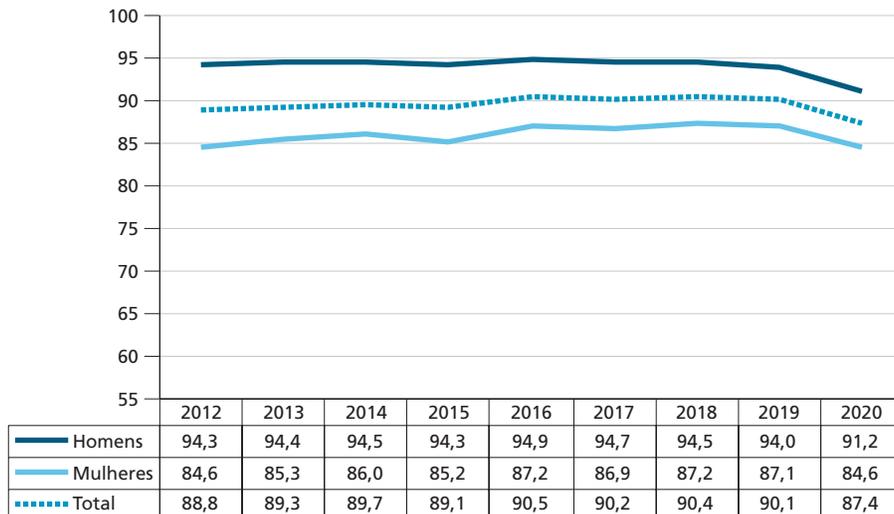
Entre os protegidos, as subcategorias definidas (beneficiários, ocupados contribuintes e segurados especiais) ao menos mantiveram seus espaços dentro da população idosa – salvo pelo BPC, grupo no qual houve redução na quantidade absoluta de beneficiários. Houve aumento no contingente de protegidos (+1%), mas observou-se redução em sua participação no total de idosos, ou seja, houve queda na taxa de proteção. Isso, obviamente, porque o contingente de desprotegidos aumentou mais significativamente na comparação anual (+31%). Entre os desprotegidos, as maiores variações relativas foram registradas entre inativos (+37%), seguidos de ocupados não contribuintes (+9%). Diante das restrições associadas à necessidade de isolamento social, o contingente de inativos não beneficiários idosos, mais vulneráveis aos riscos impostos pelo coronavírus, aumentou expressivamente (+596 mil pessoas), explicando em larga medida a menor taxa de proteção na comparação 2020/2019.

Esses elementos afetaram adversamente a cobertura entre os idosos, que sustentava relativamente o mesmo patamar desde o início da série histórica da PNAD Contínua. Como tendência, as mulheres prevalecem no subgrupo dos beneficiários – em razão da maior sobrevivência e, de modo crescente, pelo recebimento de benefícios próprios, embora ainda muito frequentemente como dependentes de pensões por morte – e também nos subgrupos de desprotegidos inativos e de recebedores de BPC. Isso porque, de modo geral, as mulheres atualmente idosas entraram em idade ativa quando a realidade da inserção feminina no mundo do trabalho era diversa da atual – mesmo que essa ainda não seja a ideal e oculte diferenças marcantes entre estratos sociais, inclusive dentro do recorte de gênero.

GRÁFICO 6

Taxa de proteção social da população idosa, incluindo idosos ocupados pelo critério oficial de ocupação – Brasil (2012-2020)

(Em %)



Fontes: Para o período 2012-2019, PNAD Contínua – primeira entrevista (reponderada em 2021); para 2020, PNAD Contínua – quinta entrevista. Disponíveis em: <<https://bit.ly/3vA1VQL>>.

Elaboração: Ipea.

Obs.: 1. PO: 2012-2019, primeira visita; 2020, quinta visita.

2. Homens e mulheres com idade igual ou superior a 65 anos.

A instituição da categoria de segurado especial, regulamentada em 1991, favoreceu a expansão da proteção no meio rural – com especial efeito sobre a população feminina, que até então tendia a assumir fundamentalmente a condição de pensionistas rurais – e segue determinante para o patamar atual de cobertura. É preciso destacar, ainda, a melhoria no grau de proteção previdenciária da população ocupada pela via contributiva, marcada inclusive pelo incremento na participação das mulheres na população ocupada e seu crescente peso entre os segurados contribuintes da previdência social. Além disso, cada vez mais, deve-se reconhecer os efeitos da concessão de BPC/Loas, alterado e expandido pelo Estatuto do Idoso, que vem se mostrando essencial para a garantia de cobertura a contingentes crescentes de brasileiros que alcançam idades mais avançadas.²⁰

20. O estatuto, vigente desde janeiro de 2004, reduziu – de 67 anos para 65 anos – a idade mínima para acesso ao benefício assistencial, além de ter flexibilizado o cálculo do limite máximo de um quarto de salário mínimo de renda familiar *per capita*, também necessário para a concessão do benefício de prestação continuada previsto na Loas (Lei nº 8.472, de 7 de dezembro de 1993).

Assim, apoiando-se em uma combinação de benefícios contributivos, semi-contributivos e assistenciais, a cobertura social entre os idosos tendeu a crescer ao longo da década de 1990, especialmente entre as mulheres, e se manteve relativamente estável nos anos seguintes,²¹ com diferenciais por sexo persistentes, ainda que decrescentes. Os indicadores calculados pela PNAD Contínua mostram alguma redução desses diferenciais, em razão tanto da elevação da cobertura entre as mulheres quanto da relativa estabilidade entre os homens (gráfico 6).²² Espera-se que, com o futuro controle da pandemia de covid-19, os níveis de cobertura dos idosos retornem a seus níveis anteriores à emergência sanitária.

3.2 Evolução do resultado previdenciário

3.2.1 RGPS

Em dezembro de 2020, o RGPS pagou 31,24 milhões de benefícios, sendo 30,47 milhões previdenciários e 765 mil acidentários. Do total de benefícios, 21,6 milhões (69,2%) foram emitidos para a clientela urbana e os demais 9,6 milhões (30,8%), direcionados à clientela rural. Entre 2008 e 2020, a quantidade de benefícios emitidos pelo RGPS (somados os benefícios previdenciários e acidentários) aumentou 36,8%, com o total passando de 22,8 milhões (dezembro de 2008) para os mencionados 31,2 milhões (dezembro de 2020). Isso significa que, em média, o estoque de benefícios (tomado como a quantidade de emissões em dezembro de cada ano) cresceu em torno de 2,44% ao ano, no período. Houve certa contenção na taxa de crescimento do estoque para ambas as clientelas, mas, para a rural, o movimento foi mais pronunciado (gráfico 7).

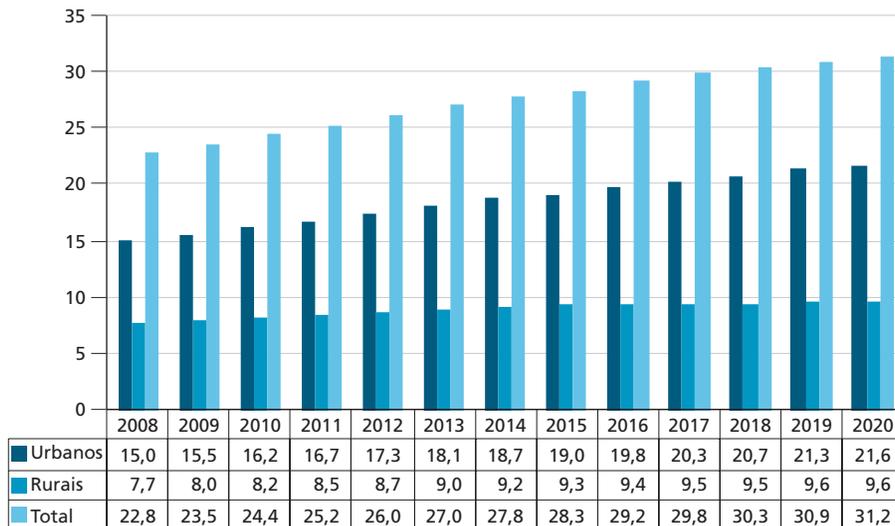
21. Para mais detalhes, ver, por exemplo, Amaral, Ansiliero e Costanzi (2018).

22. 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 dois meses e meio, o que afetou a concessão de benefícios – o volume de idosos cresceu, mas o volume de benefícios no estoque possivelmente não acompanhou na medida de outros anos.

GRÁFICO 7

Evolução da quantidade de benefícios emitidos pelo RGPS, segundo clientela (dez. 2008-dez. 2020)

(Em 1 milhão)



Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social (Aeps); Boletim Estatístico da Previdência Social (Beps). Disponíveis em: <<https://bit.ly/3Mflm6T>>.

Elaboração dos autores.

Em relação a dezembro de 2019, houve aumento de 374,13 mil benefícios (+1,2%), determinado por crescimento de 1,3% nos benefícios previdenciários e queda de 3,3% nos acidentários (tabela 3). As seguintes espécies cresceram acima da média geral anual e em volume suficiente para afetar o resultado agregado: aposentadorias por idade (+2,5%) e aposentadorias por tempo de contribuição (+2,7%). O auxílio-doença previdenciário (-2,2%) e o auxílio-doença acidentário (-19,4%) apresentaram decréscimo na quantidade de emissões, na comparação entre os meses de dezembro de cada ano considerado (dezembro de 2020 e dezembro de 2019), a exemplo do que já havia ocorrido nos três últimos anos.

Os debates e desdobramentos da aprovação da EC nº 103/2019 podem ter aumentado o número de novos requerimentos de aposentadorias voluntárias (notadamente no triênio 2016-2019), afetando as concessões (fluxo de novos benefícios) e, conseqüentemente, as emissões (*proxy* para o estoque), que cresceram, embora a menores taxas, em 2020. Do mesmo modo, os dados já podem também refletir 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.

Os benefícios que apresentaram menor variação nos estoques – retração, na realidade – foram os associados a incapacidades temporárias e permanentes, que exigem perícia médica para sua concessão. Como as aposentadorias por invalidez previdenciárias e acidentárias não foram objeto de medidas específicas no contexto pandêmico, a queda no estoque pode se dever, em parte, a atrasos na conversão de auxílios-doença em aposentadorias, dada a impossibilidade de realizar as perícias médicas necessárias para este processo. Em todos os casos, mas especialmente em relação aos benefícios por incapacidade permanente, há que se considerar ainda algum possível impacto negativo da pandemia sobre os indicadores de sobremortalidade do conjunto de beneficiários do RGPS.

TABELA 3
Evolução da quantidade de benefícios emitidos pela previdência social (dez. 2019 e dez. 2020)

Espécies/grupos de espécies	2019	Distribuição (%)	2020	Distribuição (%)	Varição (%)
RGPS (1 + 2)	30.865.783	100,0	31.239.908	100,0	1,2
Previdenciários (1)	30.074.761	97,4	30.474.857	97,6	1,3
Aposentadorias	21.050.364	68,2	21.408.965	68,5	1,7
Idade	11.120.184	36,0	11.402.943	36,5	2,5
Invalidez	3.419.526	11,1	3.316.780	10,6	-3,0
Tempo de contribuição	6.510.654	21,1	6.689.242	21,4	2,7
Pensão por morte	7.812.881	25,3	7.890.937	25,3	1,0
Auxílio-doença	1.010.263	3,3	988.356	3,2	-2,2
Salário-maternidade	56.652	0,2	52.137	0,2	-8,0
Outros	144.601	0,5	134.462	0,4	-7,0
Acidentários (2)	791.022	2,6	765.051	2,4	-3,3
Aposentadorias	215.252	0,7	208.512	0,7	-3,1
Pensão por morte	106.603	0,3	103.906	0,3	-2,5
Auxílio-doença	93.912	0,3	75.726	0,2	-19,4
Auxílio-acidente	339.954	1,1	346.884	1,1	2,0
Auxílio-suplementar	35.301	0,1	30.023	0,1	-15,0

Fontes: Aeps; Beps. Disponíveis em: <<https://bit.ly/3Mflm6T>>.

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

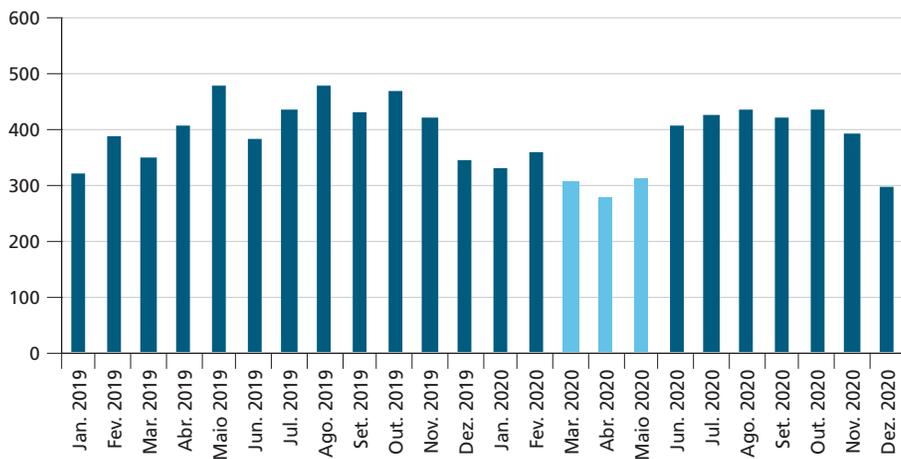
No triênio 2017-2019, os estoques de auxílio-doença previdenciário e acidentário diminuíram, e este movimento foi determinado por medidas operacionais recentes no âmbito do INSS, implementadas para aumentar a eficiência no

atendimento, no monitoramento e no controle de suas atividades. Concretamente, a redução dessas emissões se explica principalmente pela edição da MP nº 767/2017, convertida na Lei Ordinária nº 13.457/2017, que reúne medidas para viabilizar e efetivar a revisão dos benefícios por incapacidade emitidos no âmbito do RGPS para beneficiários com idade inferior a 60 anos, e pela Lei nº 13.846/2019, conversão da MP nº 871/2019, que instituiu o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade.

Esse conjunto de medidas pretendeu assegurar que esses benefícios por incapacidade temporária fossem mantidos apenas para os segurados efetivamente incapacitados para o trabalho, evitando-se pagamentos indevidos. Em 2020, contudo, essas ações foram comprometidas e deram lugar a esforços para sustentar o suporte necessário aos segurados e beneficiários diante da pandemia de covid-19. O INSS adotou medidas para dar celeridade aos processos e facilitar sua tramitação remota durante a pandemia, mas as concessões foram afetadas e, conseqüentemente, também os estoques dos benefícios. O atendimento do INSS, já deficiente antes da pandemia por falta de pessoal e expectativas pouco realistas sobre as possibilidades de acesso dos segurados via INSS Digital, foi bastante afetado pelas circunstâncias atípicas do ano. A antecipação do pagamento de um salário mínimo para os requerentes de auxílio-doença, durante o período de até três meses, parece ter evitado um agravamento do cenário, facilitando acesso a este benefício, cuja contração do estoque diminuiu expressivamente em comparação aos anos anteriores.

O RGPS concedeu, no acumulado de 2020, aproximadamente 4,40 milhões de novos benefícios previdenciários e acidentários, registrando uma queda expressiva de 9,5% (-460,8 mil benefícios) na comparação com 2019 (tabela 4 e gráficos 8 e 9). Os meses mais problemáticos foram março, abril e maio, justamente aqueles que se seguiram à decisão de paralização temporária do atendimento presencial. Após aparente período de ajuste nas rotinas de teletrabalho e, possivelmente, alguma adaptação por parte de segurados e beneficiários, houve certa recuperação no volume mensal de concessões, ainda que estas tenham se mantido ligeiramente abaixo das médias registradas no ano anterior. Vale lembrar que a quantidade mensal de concessões é bastante sensível ao número de dias úteis em cada mês, o que também explica certa variabilidade em um ano atípico em que feriados foram antecipados e outras medidas foram impostas para elevar os índices de isolamento e distanciamento social.

GRÁFICO 8
Quantidade mensal de benefícios concedidos pelo RGPS (2019-2020)
(Em 1 mil)



Fontes: Aeps; Beps (disponíveis em: <<https://bit.ly/3MfIm6T>>); Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)/IBGE.
Elaboração dos autores.

Ressalte-se também que, antes mesmo da pandemia, o INSS já apresentava índices elevados de repesamento de decisões administrativas (concessões e revisões, principalmente), situação atribuída principalmente à disponibilidade limitada de servidores diante da elevada demanda por atendimento. Esta situação foi agravada pelas dificuldades de acesso ao INSS Digital, novo modelo de atendimento aplicado a todas as agências da instituição, que passaram a adotar a tramitação eletrônica de processos. Embora possua o mérito de modernizar os serviços ao cidadão e reduzir a necessidade de atendimento presencial, o INSS Digital tem seu alcance e desempenho limitados pelo fato de que, para os atuais segurados, em particular os mais idosos e socialmente vulneráveis, o atendimento digital pode representar um obstáculo.

A concessão de benefícios previdenciários caiu 7,1% (-330,5 mil benefícios), enquanto a concessão de benefícios acidentários decresceu 56,7% (-130,2 mil benefícios). Quando se consideram, conjuntamente, as variações absoluta e relativa, sempre na comparação com a quantidade de concessões do ano anterior, destaca-se fundamentalmente o aumento na concessão de auxílios-doença previdenciários (+3,3%, favorecido pelas medidas de antecipação anteriormente discutidas). Exceção feita aos auxílios-acidente e aos auxílios-suplementares, cujos volumes são bem menos significativos, todos os demais benefícios registraram queda na concessão em comparação a 2019 – aí incluídos os auxílios-doença acidentários, que apresentaram queda expressiva na quantidade de novos benefícios (-63,1%, ou seja, -123,0 mil benefícios). Obviamente, as maiores quedas foram observadas nos

benefícios por incapacidade, pois todos exigem perícia médica prévia e apenas o auxílio-doença foi objeto de medidas específicas no contexto da pandemia. No caso das aposentadorias por incapacidade (ou invalidez), contudo, é bastante possível que a proteção aos segurados tenha sido garantida via concessão ou manutenção de auxílios-doença.

TABELA 4
Evolução da quantidade de benefícios concedidos pela previdência social (2019 e 2020)

Espécies/grupos de espécies	2019	Distribuição (%)	2020	Distribuição (%)	Variação (%)
RGPS (1 + 2)	4.859.002	100,0	4.398.252	100,0	-9,5
Previdenciários (1)	4.629.441	95,3	4.298.913	97,7	-7,1
Aposentadorias	1.386.265	28,5	1.060.715	24,1	-23,5
Idade	710.010	14,6	625.633	14,2	-11,9
Invalidez	255.631	5,3	107.716	2,4	-57,9
Tempo de contribuição	420.624	8,7	327.366	7,4	-22,2
Pensão por morte	409.460	8,4	398.433	9,1	-2,7
Auxílio-doença	2.222.428	45,7	2.289.458	52,1	3,0
Salário-maternidade	611.288	12,6	550.307	12,5	-10,0
Outros	-	-	-	-	-
Acidentários (2)	229.561	4,7	99.339	2,3	-56,7
Aposentadorias	11.281	0,2	3.952	0,1	-65,0
Pensão por morte	260	0,0	160	0,0	-38,5
Auxílio-doença	195.059	4,0	72.067	1,6	-63,1
Auxílio-acidente	22.852	0,5	23.048	0,5	0,9
Auxílio-suplementar	109	0,0	112	0,0	2,8

Fontes: Aeps; Beps. Disponíveis em: <<https://bit.ly/3Mflm6T>>.

Elaboração dos autores.

Obs.: Acumulado em 2019 e 2020, inclusive encargos previdenciários da União (EPU).

Do total de benefícios concedidos, 3,69 milhões (83,9%) foram direcionados à clientela urbana e os demais 709,2 mil (16,1%), à clientela rural, resultado que sustenta a tendência de queda na participação da clientela rural no fluxo e no estoque de benefícios (gráficos 7 e 9). Entre as explicações para este fenômeno, pode-se citar o processo de urbanização do país;²³ o movimento de interiorização da economia;²⁴ e o próprio envelhecimento populacional, que inicialmente favorece a expansão no contingente de beneficiários, mas passa a afetar o volume de segurados e, conseqüentemente, contribui para reduzir o ritmo das concessões e a taxa de expansão do estoque.

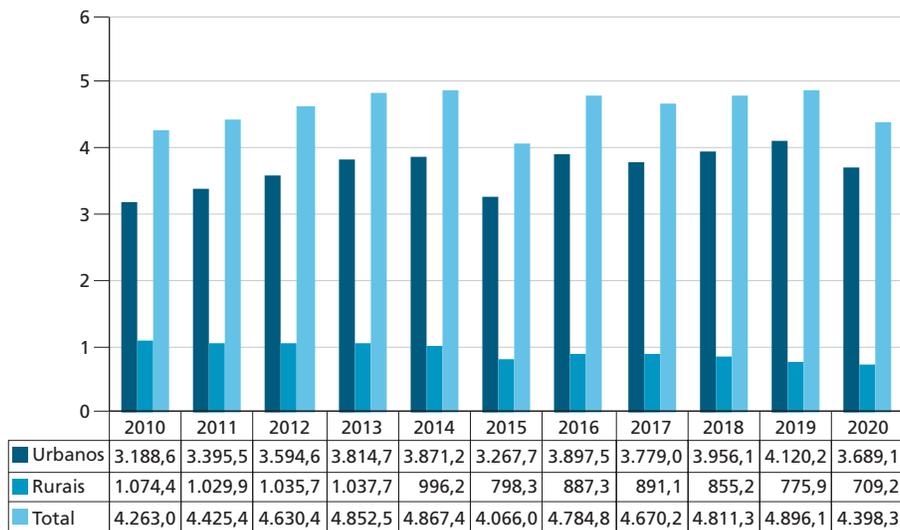
23. Informações sobre a evolução da taxa de urbanização no país disponíveis em: <<https://bit.ly/3rBVCen>>.

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

GRÁFICO 9

Quantidade de benefícios concedidos pelo RGPS¹ (2010-2020)

(Em 1 mil)

Fontes: Aeps e Beps (disponíveis em: <<https://bit.ly/3Mflm6T>>); INPC/IBGE.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ A 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. 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.

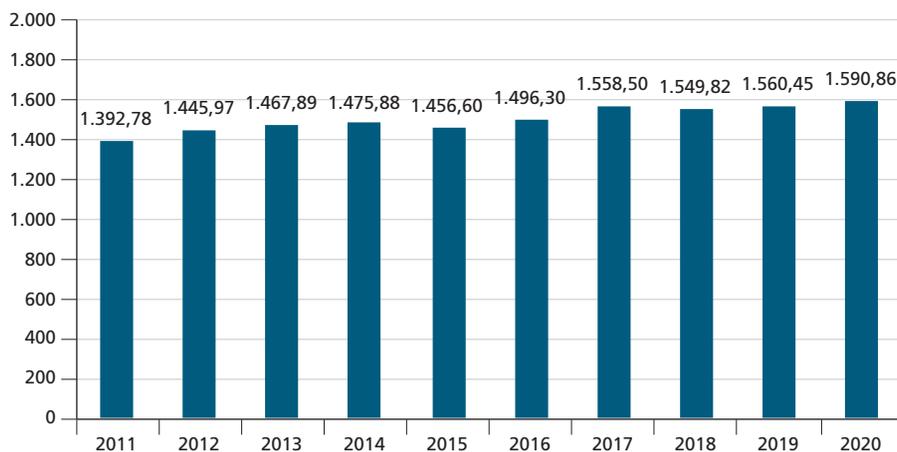
Obs.: Acumulado de janeiro a dezembro do período 2010-2020. Inclusive EPU.

Entre janeiro e dezembro de 2020, o valor médio dos benefícios emitidos foi de R\$ 1.590,86, configurando uma elevação real de 1,9% em relação ao mesmo período de 2019. Entre o acumulado de janeiro a dezembro de 2019 e o intervalo equivalente de 2011, o valor médio real dos benefícios emitidos cresceu 14,2% (gráfico 10), movimento explicado: pelo aumento na taxa de reposição da média das aposentadorias por tempo de contribuição – ATCs (fruto da Regra 85/95 Progressiva, válida ainda apenas para aqueles com direitos adquiridos quando da entrada em vigor da EC nº 103/2019); pela antecipação de aposentadorias (normalmente de maior valor, pois as de menor valor mais frequentemente são aposentadorias por idade – APIs) em função dos debates pré-reforma previdenciária (2015-2019); e, principalmente, pela política de reajustamento do salário mínimo e seus efeitos prevalentes no período pré-agravamento da crise econômica enfrentada pelo país.

A crise afeta a receita líquida do RGPS, visto que a arrecadação do sistema está fortemente atrelada à dinâmica do mercado de trabalho (massa de rendimentos do trabalho dos ocupados que contribuem para a previdência social), que reflete,

com alguma defasagem temporal, a conjuntura econômica. Até 2014, em razão do momento positivo na economia brasileira e de seus rebatimentos no mercado de trabalho, houve aumento real da receita previdenciária líquida; no biênio 2015-2016, houve queda significativa, seguida de estabilidade relativa (2017-2018), leve reação em 2019 e nova retração em 2020, determinada pelos efeitos da pandemia do novo coronavírus.

GRÁFICO 10
Valor médio real dos benefícios pagos pelo RGPS (2011-2020)
(Em R\$)¹



Fontes: Aeps e Beps (disponíveis em: <<https://bit.ly/3Mflm6T>>); INPC/IBGE.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Dezembro de 2020.

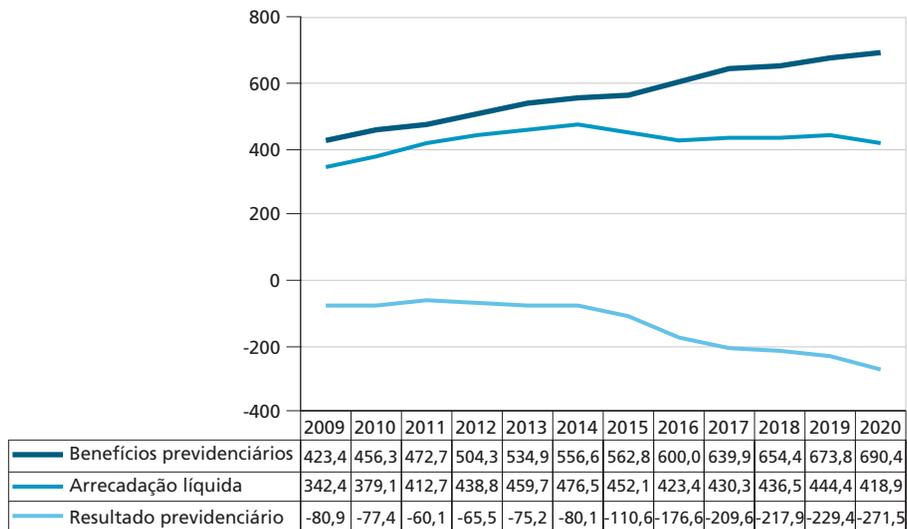
Obs.: Média de janeiro a dezembro de cada ano segundo o INPC.

Entre 2015 e 2019, em razão dos efeitos adversos da crise econômica sobre as receitas previdenciárias e da expansão real da despesa, os indicadores financeiros do RGPS se deterioraram, quando se considera a necessidade de financiamento do sistema. Em 2020, em milhões de dezembro do mesmo ano (deflacionados pelo INPC), a necessidade de financiamento do sistema foi de R\$ 271,5 bilhões, correspondentes à diferença entre a arrecadação líquida total (R\$ 418,9 bilhões) e a despesa com benefícios previdenciários (R\$ 690,4 bilhões). Apenas entre 2019 e 2020 esta medida de desequilíbrio cresceu 18,4%, resultado que poderia ser ainda mais negativo caso o represamento de requerimentos de benefícios em análise tivesse sido mitigado (gráfico 11).

GRÁFICO 11

Receita (arrecadação líquida), despesa (benefícios previdenciários) e resultado previdenciário do RGPS (2009-2020)

(Em R\$ 1 bilhão)



Fontes: Informes de Previdência Social; INPC/IBGE.

Elaboração dos autores.

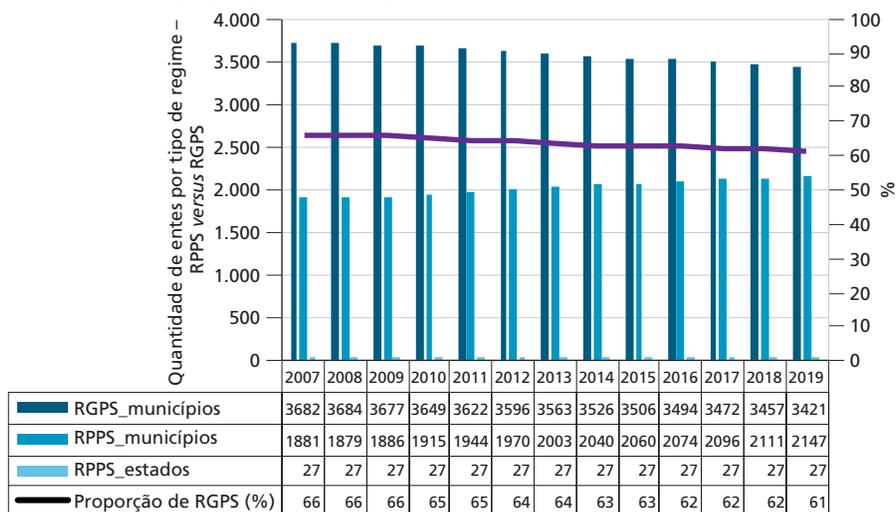
Obs.: A preços de dezembro de 2020, segundo o INPC.

3.2.2 RPPS

Os RPPS estão presentes em todos os estados, no Distrito Federal e em 2.147 municípios. Entre 2008 e 2019, houve uma queda na proporção de municípios que adotam o RGPS como regime previdenciário (gráfico 12). Embora esta variação não seja particularmente alta, com a proporção passando de 66% (2008) para 61% (2019) do total de entes, sua evolução preocupa em função das possíveis dificuldades para que estes municípios disponham de condições e recursos necessários para a gestão adequada de seus regimes e das limitações no alcance da estrutura de supervisão e fiscalização por parte do governo federal. Adicionalmente, nos estados, no Distrito Federal e, principalmente, na União (servidores civis), o ritmo de transição entre atividade e inatividade tem, concomitantemente, elevado os gastos com pessoal e aumentado a pressão por reposições que garantam o funcionamento da máquina pública e a prestação de serviços ao cidadão.

GRÁFICO 12

Evolução no quantitativo de entes segundo regime previdenciário adotado (RGPS ou RPPS) e proporção de municípios vinculados ao RGPS (2007-2019)



Fonte: Aeps. Disponível em: <<https://bit.ly/3Mflm6T>>. Elaboração dos autores.

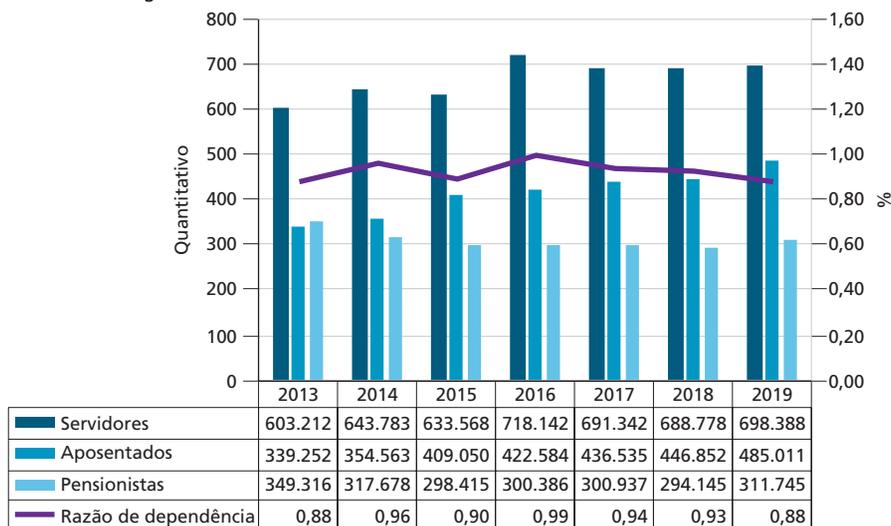
Os dados do Aeps contêm quebras nas séries históricas mais longas dos regimes de servidores civis da União, mas os dados do período 2013-2019 são mais harmônicos e indicam uma tendência de elevação no número de servidores ativos entre 2013-2016, queda entre 2016 e 2017 e relativa estabilidade no triênio 2017-2019 (gráfico 13A); entre pensionistas civis, a tendência recente é igualmente de estabilidade; entre aposentados civis, a tendência é de crescimento gradual, com variação um pouco mais forte entre 2018 e 2019. Entre militares se observa aumento suave no contingente de beneficiários (aposentados e pensionistas), com relativa estabilidade entre ativos no período 2013-2017 e algum crescimento em 2018 (gráfico 13B). A indisponibilidade de dados para 2019 dificulta a confirmação de tendências.²⁵

25. A fonte dos dados relativos aos militares é o anexo do *Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) – Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Militares da União*. Segundo a Secretaria de Previdência (SPREV), não foram encontrados dados de número de militares, em 2019, no anexo IV do PLDO 2020 e 2021. O dado de 2020 já está disponível, mas não o de 2019.

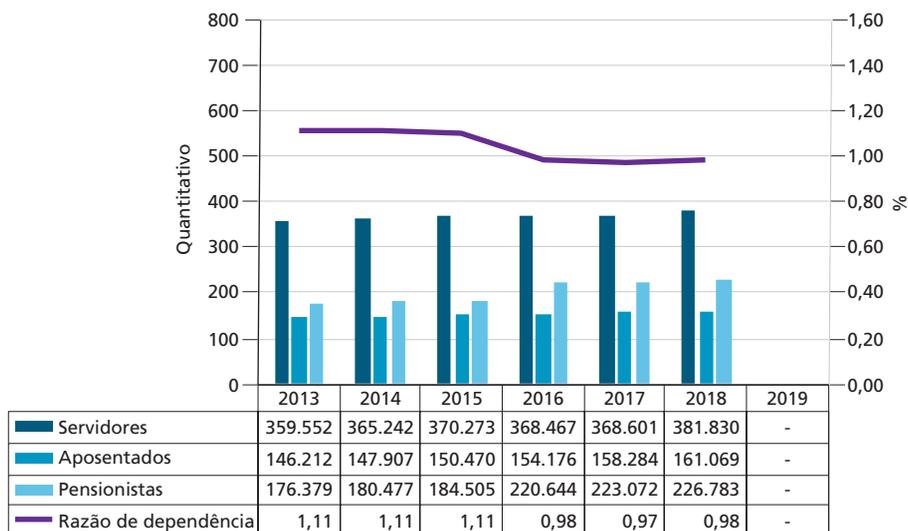
GRÁFICO 13

Evolução no quantitativo de segurados, segundo tipo de regime da União (2013-2019)

13A – Segurados civis da União



13B – Militares das Forças Armadas



Fontes: Aeps (disponível em: <<https://bit.ly/3Mflm6T>>); PLDO – Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Militares da União (disponível em: <<https://bit.ly/3MKMNH9>>).

Elaboração dos autores.

Obs.: Os dados de militares da União não foram disponibilizados no Aeps 2019 (disponível em: <<https://bit.ly/3Mflm6T>>), fonte principal desta seção.

Nos regimes próprios dos estados e do Distrito Federal, os dados do Aeps apontam para uma tendência de queda no volume de segurados ativos (devido a aposentadorias, óbitos e outros desligamentos, sem reposição ou sem reposição integral) e de elevação no quantitativo de beneficiários inativos. Nos RPPS municipais, o contingente de ativos aumentou entre 2005 e 2016 e voltou a crescer em 2019, com tendência de expansão também entre inativos.²⁶

Na União (gráficos 13A e 13B) e no agregado dos estados e no Distrito Federal (gráfico 14A), o total de beneficiários (aposentados e pensionistas) já supera a quantidade de servidores em atividade, estabelecendo razões de dependência previdenciária próximas ou inferiores a 1 (estados e Distrito Federal: 1,13, em 2017, e 0,99, em 2019; União: 0,96, em 2018). Nos regimes municipais (gráfico 14B), em geral instituídos há menos tempo, a relação entre ativos e inativos (aposentados e pensionistas) assume patamares mais elevados, ainda que em declínio – saindo de 2,92, em 2017, para 2,50, em 2019 – movimento que pode ajudar a explicar por que o grupo passou de superavitário (2017) a deficitário (2018 e 2019). Nos estados e no Distrito Federal o desequilíbrio não é fenômeno recente e já atinge patamar extremamente elevado – R\$ 79,2 bilhões de *deficit*, em 2019.²⁷ Nos regimes próprios da União (civis e militares), observava-se, até recentemente (2009-2016), uma relativa estabilidade no saldo previdenciário, mas desde 2017 há claramente uma deterioração da necessidade de financiamento, determinada principalmente pelo comportamento crescente da despesa e pela estabilidade relativa do valor real das receitas (gráfico 15).

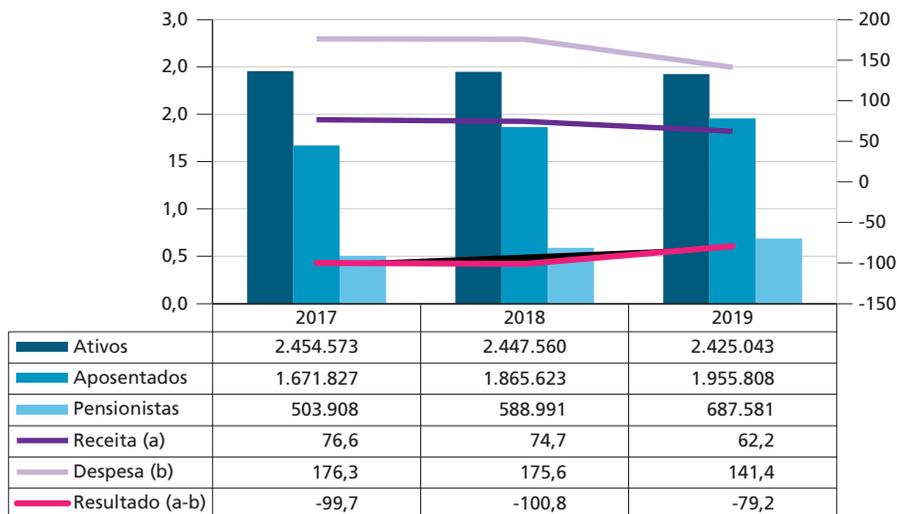
26. Essas interpretações devem ser tomadas com parcimônia, pois os dados oficiais, publicados pelo Aeps, oscilam ao longo dos anos, especialmente nos períodos mais antigos das séries históricas. As variações podem ser explicadas, em parte, por diferenças conceituais, imprecisões e/ou atrasos nos informes obrigatórios dos entes com RPPS, pela criação e extinção de RPPS municipais e 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, como dito, os dados da última década se mostram relativamente harmônicos.

27. A partir do Aeps de 2017, o resultado previdenciário foi substituído pelo resultado financeiro, que possui nova metodologia de apuração. Segundo a 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 do 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 demais receitas correntes), menos as despesas totais.

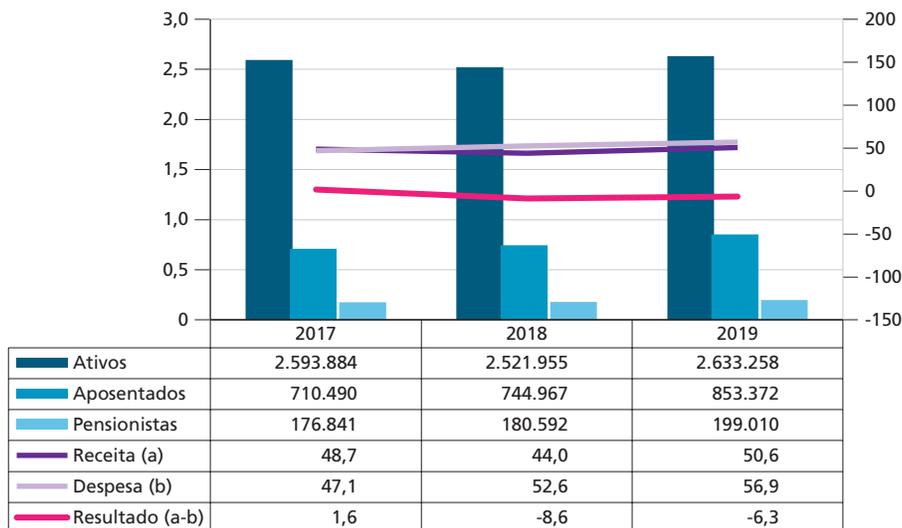
GRÁFICO 14

Evolução no quantitativo de segurados ativos e inativos (aposentados e pensionistas) e resultado previdenciário, segundo tipo de ente (2017-2019)
(Em R\$ 1 bilhão)¹

14A – Estados e Distrito Federal (exceto Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCFD; inclusive militares)



14B – Capitais e demais municípios



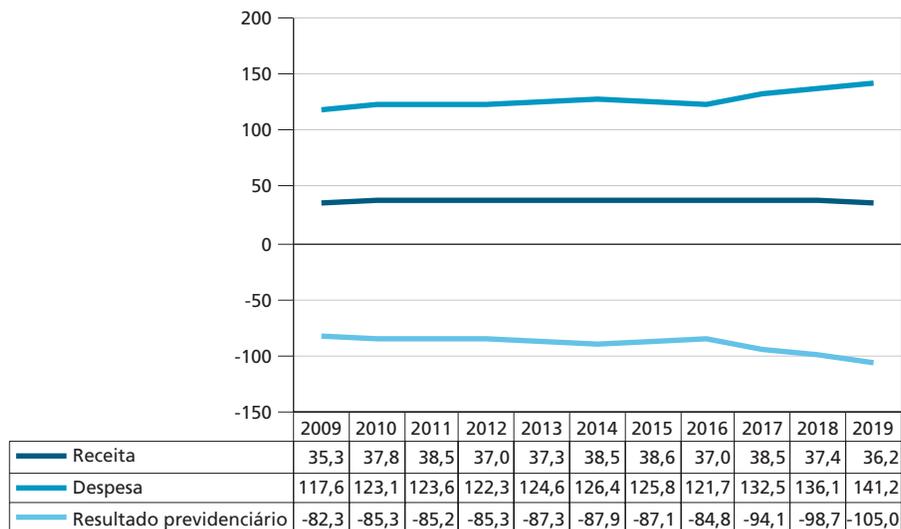
Fonte: Série histórica – INPC; Aeps (disponível em: <[https://bit.ly/3Mfm6T](https://bit.ly/3Mfm6T>)>).
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ A preços médios de 2019 (INPC).

GRÁFICO 15

Receita, despesa e resultado previdenciário dos RPPS dos servidores civis e militares da União (2009-2019)

(Em R\$ 1 bilhão)



Fontes: RREO; INPC.

Elaboração: Ipea.

Obs.: Valores a preços médios de 2019 (INPC).

Ressalte-se que a EC nº 103/2019 estabeleceu prazo final até novembro de 2021 para que municípios com regimes próprios instituíssem, obrigatoriamente, a previdência complementar para os servidores com rendimentos mensais superiores ao teto do RGPS. Entretanto, diante das dificuldades relacionadas ao enfrentamento da pandemia de covid-19, esses entes obtiveram uma extensão do prazo limite para implantar o regime complementar, por meio de fundações próprias ou entidades contratadas – o novo prazo se encerrou em março de 2022.

3.2.3 Panorama geral da previdência social: resultado agregado em 2019

Em 2019, em valores correntes, a necessidade de financiamento do RGPS chegou a R\$ 213,2 bilhões, resultado de uma despesa previdenciária de R\$ 626,5 bilhões e de receitas que somaram pouco mais de R\$ 413,3 bilhões. Nos regimes próprios de previdência social e nos regimes específicos dos militares (reservistas e reformados), o resultado previdenciário foi negativo em R\$ 190,5 bilhões, quadro gerado pelo confronto de uma despesa total de R\$ 339,5 bilhões com receitas de R\$ 149,0 bilhões no ano (tabela 5). Ou seja, mesmo reunindo um quantitativo muito menor de segurados (ativos, aposentados e/ou pensionistas), os RPPS superam, em termos absolutos e relativos, os já elevados desequilíbrios financeiros do RGPS.

Em termos agregados (somados todos os regimes públicos de previdência social), a despesa previdenciária brasileira chegou a aproximadamente 13,1% do produto interno bruto (PIB).

TABELA 5
Receita, despesa e necessidade de financiamento da previdência social, segundo tipo de regime (2019)
(Em R\$ 1 bilhão)

Regime previdenciário	Dados financeiros – resultado Previdenciário		
	Receita (a)	Despesa (b)	Resultado Previdenciário (a-b)
RGPS	413,3	626,5	-213,2
RPPS	149,0	339,5	-190,5
União	36,2	141,2	-105,0
Civis	33,2	86,2	-53,0
FCDF e demais ¹	0,3	5,3	-5,0
Militares	2,7	49,7	-47,0
Estados	62,2	141,4	-79,2
Municípios	50,6	56,9	-6,3
Total	562,3	966,0	-403,7

Fontes: SPREV; Aeps, 2019 (disponível em: <<https://bit.ly/3MolOKK>>); Beps (disponível em: <<https://bit.ly/3QfkPRR>>).
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ No grupo *demais*, foram considerados o extinto Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC), as sentenças judiciais e outras despesas previdenciárias.

Obs.: 1. A informação relativa ao RGPS consta do fluxo de caixa do INSS.

2. FCDF – Fundo Constitucional do Distrito Federal.

O RGPS urbano possui as maiores participações na receita (51,4%) e na despesa previdenciária total (72,0%), encontrando-se, de certa forma, sub-representado na necessidade de financiamento (22,7%) – neste grupamento, a razão entre receitas e despesas atinge o segundo valor mais elevado, chegando a 82% (gráfico 16). O RGPS rural, fundamentalmente semicontributivo em razão da baixa relação entre arrecadação e gasto com benefícios, responde por 13,5% da despesa geral, mas por 30,1% do resultado negativo agregado para o conjunto de regimes.

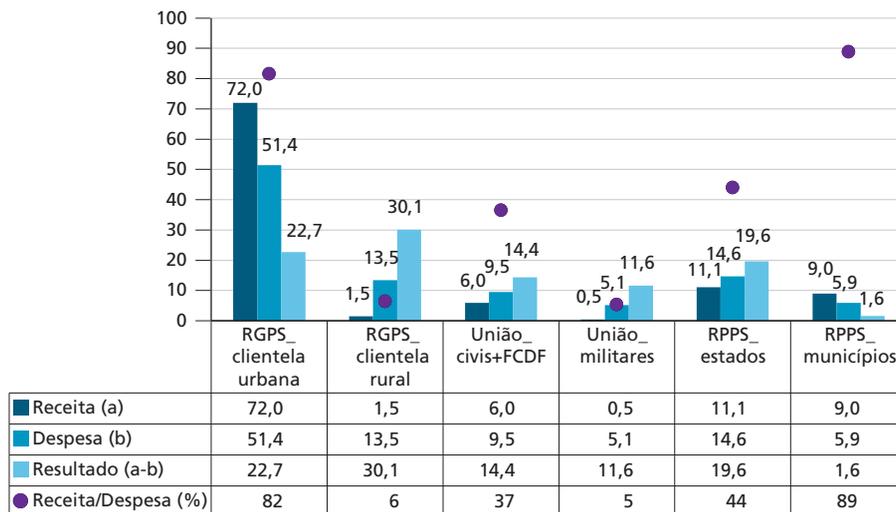
Os RPPS dos municípios se encontram em situação menos desconfortável, com montante absoluto de *deficit* ainda comedido, muito em razão da concentração de regimes ainda relativamente jovens, instituídos a menos tempo. Este grupo acumula 9,0% das receitas previdenciárias, 5,9% das despesas e 1,6% da necessidade de financiamento, alcançando a maior razão entre receitas e despesas (89,0%). Nos RPPS dos estados e do Distrito Federal, as receitas cobrem apenas 44,0% das despesas anuais, e a magnitude dos valores sobrerrepresenta este grupo na necessidade de financiamento total (19,6%). O regime dos militares da União

apresenta a pior razão entre receitas e despesas (5%), assumindo peso elevado na necessidade de financiamento (11,6%), mesmo acumulando o menor quantitativo de beneficiários entre os grupos comparados.

GRÁFICO 16

Participação dos regimes previdenciários, segundo ente da Federação, por componente do resultado previdenciário brasileiro (2019)

(Em %)



Fontes: Aeps (disponível em: <<https://bit.ly/3Mol0KK>>); SPREV/ME.
Elaboração: Ipea.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ano de 2020 foi marcado, globalmente, pela pandemia de covid-19. O Brasil, por diversos motivos – que partem do estágio de desenvolvimento do país, mas passam também por questionamentos sobre a gestão do combate à pandemia e de seus impactos sociais e econômicos, extrapolando o escopo deste estudo –, foi particularmente atingido, e sua população sofreu com seus efeitos mais perversos. Diversas medidas, em diferentes campos de atuação do Estado, foram adotadas, com diferentes graus de sucesso em termos de implantação, desempenho e efetividade.

No âmbito previdenciário, já bastante desafiador antes mesmo dessa grave emergência sanitária, várias medidas foram tomadas no sentido de: garantir atendimento a segurados e beneficiários, mesmo no contexto de distanciamento social e atuação remota de servidores do INSS (teletrabalho); simplificar e aumentar a celeridade dos processos administrativos, especialmente os voltados a concessão e manutenção de auxílios-doença; e suavizar o consumo das famílias, via acesso a

crédito consignado (taxas menores e prazos maiores) e a transferências antecipadas (parcelas do 13º benefício de aposentados e pensionistas). Apesar dos esforços, a limitação de acesso imposta pelo modelo digital de atendimento afetou significativamente as concessões de benefícios do RGPS e, conseqüentemente, o nível de expansão do estoque (emissões) e sua despesa correspondente.

Ainda assim, dado o impacto negativo expressivo sobre as receitas previdenciárias, houve deterioração importante na necessidade de financiamento do regime geral. Este resultado guarda relação direta também com a dinâmica observada no mercado de trabalho, bastante impactado especialmente nos trimestres intermediários do ano (abril-junho e julho-setembro), marcados por queda na taxa de participação e elevação no desemprego, que já estava em patamar alto em razão da crise econômica iniciada em 2015. O BEm, necessário para conter a eliminação de postos de trabalho formal, evitou maiores perdas arrecadatórias, mas implicou alguma redução nas receitas previdenciárias em razão dos acordos trabalhistas firmados para suspensão de contratos e redução temporária de carga horária.

Os trabalhadores mais afetados foram os autônomos, os empregados informais e aqueles ocupados em atividades não essenciais e/ou menos adaptáveis ao teletrabalho, normalmente associadas a ocupações que exigem menor qualificação e oferecem piores salários. Houve, portanto, uma seletividade adversa no mercado de trabalho, gerando um efeito composição que explica a elevação dos indicadores de cobertura social e previdenciária entre ocupados. O crescente volume de trabalhadores sem vínculos empregatícios formais, somado à queda no rendimento médio do trabalho e à prioridade dada aos autônomos e, em particular, ao MEI na definição de elegibilidade ao Auxílio Emergencial, fomentou a expansão de inscrições nesta subcategoria de contribuintes individuais. Por um lado, esse movimento permitiu que parte dos trabalhadores sustentasse algum acesso à proteção social; por outro, elevou a participação desse grupo altamente subsidiado no estoque de contribuintes. Trata-se de uma solução conjuntural defensável, mas que precisa ser monitorada para que não se transforme em risco estrutural, diante dos expressivos desequilíbrios financeiros e atuariais potencializados pela alíquota contributiva quase simbólica estabelecida para o MEI.

Ao final de 2020, os indicadores de contágio, as internações hospitalares e os óbitos imputados oficialmente à covid-19 não deixavam qualquer margem para dúvidas de que a pandemia de coronavírus seguiria sendo o principal desafio a ser enfrentado pelo país em 2021. Isso implicaria necessariamente a continuidade dos esforços e a disponibilidade de mais recursos tanto para a saúde pública, contemplando principalmente a elaboração e execução de um plano nacional de vacinação, como para ações voltadas à preservação da renda das famílias. Para tanto, seria preciso manter os programas de auxílio emergencial (transferências monetárias a famílias de renda mais baixa e/ou mais diretamente afetadas pela pandemia) e

de suporte aos setores econômicos mais atingidos (via manutenção do BEm, que garante aos trabalhadores o recebimento de complementações financeiras nos casos de redução proporcional de jornadas de trabalho e salários e de suspensão temporária dos contratos de trabalho).

As medidas voltadas ao mercado de trabalho formal, em particular, são fundamentais para evitar agravamento do desemprego e da informalidade, situações que pioram os níveis de cobertura e proteção, direta e indireta, da população brasileira e fragilizam as bases principais de financiamento da previdência social. No campo previdenciário, em particular no RGPS, esforços adicionais deveriam ser concentrados na melhoria da capacidade de atendimento aos segurados, inclusive para redução da fila virtual e da espera por decisões em processos pendentes de análise. Estas iniciativas precisam ser monitoradas e apenas deveriam ser reduzidas ou descontinuadas, paulatinamente, conforme a pandemia se mostrasse sob controle, minimizando impactos negativos sobre os cidadãos e sobre a economia do país.

REFERÊNCIAS

AMARAL, A. D.; ANSILIERO, G.; COSTANZI, R. N. **Previdência social. Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 25, p. 9-53, 2018.

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

ANSILIERO, G.; CONSTANZI, R. N.; CIFUENTES, R. **Acompanhando a cobertura previdenciária pela PNAD Contínua: propostas de indicadores para as diferentes versões da pesquisa**. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2689).

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, abr. 2019. (Texto para Discussão, n. 2469).

_____. **Análise descritiva das políticas públicas de inclusão previdenciária dos trabalhadores autônomos: o Plano Simplificado de Previdência Social e o microempreendedor individual**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2546). Disponível em: <<https://bit.ly/3x8cGug>>.

BRASIL. **Anuário estatístico da previdência social: suplemento do servidor público**. Brasília: MF, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3L3K7nF>>.

_____. Ministério da Economia. Resolução nº 1.338, de 17 de março de 2020. Fixação de teto máximo de juros ao mês, para as operações de empréstimo consignado em benefício previdenciário, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 24, 18 mar. 2020a.

_____. Resolução CGSN nº 152, de 18 de março de 2020. Prorroga o prazo para pagamento dos tributos federais no âmbito do Simples Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 18 mar. 2020b. Seção 1D.

_____. Resolução CGSN nº 154, de 3 de abril de 2020. Dispõe sobre a prorrogação de prazos de pagamento de tributos no âmbito do Simples Nacional, em razão da pandemia da covid-19. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 8, 3 abr. 2020c. Seção 1B.

CORSEUIL, C. H.; RUSSO, F. M.; SILVA, S. P. Trabalho e renda. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, p. 253-300, 2021.

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

_____. **Atlas nacional do Brasil Milton Santos**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

PAIVA, A. B.; PINHEIRO, M. B. **BPC em disputa**: como alterações operacionais e regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício. Brasília: Ipea, maio 2021. Publicação preliminar.

PAIVA, L. H.; ANSILIERO, G. Previdência social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 27, p. 15-56, 2020.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALBUQUERQUE, F. R. P. de C. Tábuas de mortalidade segundo a situação do domicílio utilizando-se o Censo Demográfico de 2010. **Informe de Previdência Social**, Brasília, v. 31, n. 4, p. 3-20, abr. 2019.

AMARAL, A. D.; ANSILIERO, G.; COSTANZI, R. N. Previdência social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 26, p. 7-46, 2019.

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).

FUNPRESP – FUNDAÇÃO DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL DO PODER EXECUTIVO. **Relatório anual de informações**. Brasília: Funpresp, abr. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3K0r0JC>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeções da população**: Brasil e Unidades da Federal – Revisão 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3tdXNoX>>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

Capa

Andrey Tomimatsu

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

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.

