

ESTRATÉGIABRASIL



união, desenvolvimento e sustentabilidade

ANÁLISES SITUACIONAIS E RETROSPECTIVAS

PREVIDÊNCIA SOCIAL



ESTRATÉGIABRASIL



união, desenvolvimento e sustentabilidade

ANÁLISES SITUACIONAIS E RETROSPECTIVAS

PREVIDÊNCIA SOCIAL



Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, 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.

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

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

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osório

Diretora de Estudos Internacionais

Keiti da Rocha Gomes

Chefe de Gabinete

Alexandre dos Santos Cunha

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Gisele Amaral de Souza

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

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

ESTRATÉGIABRASIL



união, desenvolvimento e sustentabilidade

ANÁLISES SITUACIONAIS E RETROSPECTIVAS

PREVIDÊNCIA SOCIAL



EQUIPE TÉCNICA

Leonardo Alves Rangel

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: leonardo.rangel@ipea.gov.br.

Como citar:

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Análises situacionais e retrospectivas**: previdência social. Brasília: Ipea, 2025. 11 p. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/ri-eb-2050-previdencia-social>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos). Acesse: <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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 do Planejamento e Orçamento.

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

Este texto técnico foi produzido de forma tempestiva em maio de 2024, em conformidade a demanda da Secretaria Nacional de Planejamento do Ministério de Planejamento e Orçamento. Essa versão é a que resultou do trabalho de síntese feito por um comitê editorial, que reuniu as contribuições de vários temas e produziu o documento *Análise situacional e retrospectiva*, entregue pelo Ipea em 21/6/2024 como insumo para o processo de elaboração da proposta da Estratégia Nacional de Longo Prazo (Estratégia Brasil 2050).

DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/ri-eb-2050-previdencia-social>

SINOPSE

A Previdência Social no Brasil é uma política essencial para garantir renda em situações em que o trabalho não é mais uma fonte viável, seja por idade, acidentes ou outras contingências. O sistema é composto pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e pelos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), além do Regime de Previdência Complementar (RPC), que é facultativo e privado. O sistema previdenciário brasileiro enfrenta desafios significativos para garantir sua sustentabilidade no longo prazo. Isso inclui ajustes nas regras de concessão de benefícios e no cálculo do valor de seus benefícios, e revisão da forma como o sistema é financiado. Além disso, o aumento da cobertura previdenciária ainda se faz necessário.

Palavras-chave: Previdência Social; sustentabilidade previdenciária; cobertura previdenciária; inclusão previdenciária; proteção social.

A Previdência Social é uma política que tem como objetivos garantir renda quando esta, temporária ou definitivamente, não pode ser mais auferida por meio do trabalho (idade avançada, por exemplo), combater a pobreza e oferecer seguro contra contingências da vida (acidente, morte etc.).

O sistema previdenciário é composto pela previdência pública, que inclui os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), para servidores estatutários, e pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) –, para os trabalhadores do setor privado e demais indivíduos (não necessariamente ocupados) que não sejam filiados aos RPPS. Além da previdência pública, existe também o Regime de Previdência Complementar (RPC), regime privado e facultativo, destinado a suplementação de renda a seus participantes.

Desde sua concepção, em 1988, o sistema previdenciário sofreu uma série de alterações constitucionais: Emenda Constitucional (EC) nº 3/1993 (instituição de cobrança da União aos servidores para custeio de aposentadorias e pensões); EC nº 20/1998 (extinção das aposentadorias proporcionais no RPPS, fim das aposentadorias por tempo de serviço no RGPS, estabelecimento de idade mínima para servidores públicos e contribuição mínima de 30 anos para mulheres e 35 anos para homens no RGPS); EC nº 41/2003 (nos RPPS: fixação de teto para benefícios, cálculo de aposentadorias pela média das remunerações dos trabalhadores, fim da integralidade e paridade no serviço público e criação da contribuição de aposentados e pensionistas); EC nº 47/2005 (critérios diferenciados para aposentadorias de pessoas com deficiência – PCDs e trabalhadores em atividades de risco); EC nº 70/2012 (revisão de aposentadorias por invalidez no serviço público, estabelecendo a integralidade no valor da concessão e a paridade); EC nº 88/15 (elevação da idade de aposentadoria compulsória de 70 para 75 anos); e, mais recentemente, a EC nº 103/2019 (estabelecimento de idade mínima para aposentadoria no RGPS e no RPPS, fim da aposentadoria por tempo de contribuição no RGPS, mudança no cálculo dos benefícios, pensão com valor baseado em cotas – 10% por dependente – não mais reversíveis, aumento nas alíquotas de contribuição no RPPS e no RGPS, entre outras), conforme Ansiliero e Paiva (2021).

Além das alterações constitucionais, vale destacar três alterações que vieram por meio de dispositivos infraconstitucionais. São elas: a lei que criou o fator previdenciário (Lei nº 9.876/1999);¹ a lei que criou a previdência complementar dos servidores públicos e que também fixou teto para aposentadorias e pensões (Lei nº 12.618/2012); e a lei que alterou as regras de concessão da pensão por morte (Lei nº 13.135/2015).²

Na tabela 1, são apresentados o quantitativo e os valores dos benefícios emitidos pelo INSS em janeiro de 2024. Nota-se que mais de 33 milhões de benefícios do RGPS foram emitidos no referido mês, com gasto total de R\$ 59,3 bilhões. Ao se considerarem apenas os benefícios previdenciários, foram 32,7 milhões de benefícios (R\$ 58 bilhões).

1. O fator previdenciário foi um instrumento aplicado entre 1999 e 2019 que visava reduzir o valor do benefício das aposentadorias consideradas “precoces”, como forma de induzir o trabalhador a permanecer em atividade. Quanto menor a idade no momento da aposentadoria, maior era o redutor do benefício.

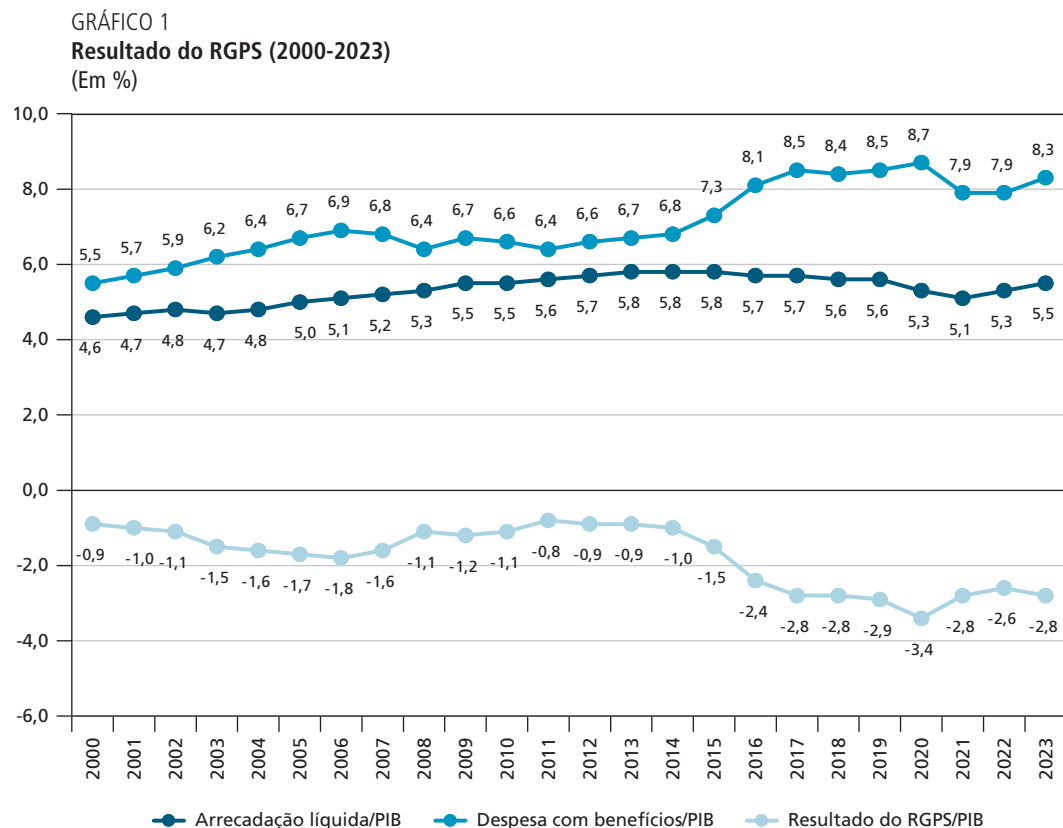
2. Entre outras mudanças, instituíram-se como condições para acesso a pensão prazos mínimos de tempo de contribuição, bem como de vigência de casamento ou união estável.

TABELA 1
Benefícios emitidos pelo INSS (jan. 2024)

Grupos de espécies	Quantidade
Benefícios do RGPS	33.530.902
Previdenciários	32.724.172
Aposentadorias	22.851.055
Idade	12.632.343
Invalidez	3.267.592
Tempo de contribuição	6.951.120
Pensões por morte	8.322.382
Auxílios	1.466.594
Doença	1.284.661
Acidente	166.424
Reclusão	15.509
Salário-maternidade	84.101
Outros	40
Acidentários	806.730
Aposentadorias por invalidez	207.636
Pensão por morte	95.522
Auxílio-doença	97.432
Auxílio-acidente	384.992
Auxílio-suplementar	21.148

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social do Ministério da Previdência Social – MPS (jan. 2024).
Elaboração do autor.

O gráfico 1 apresenta uma série com arrecadação, despesa e resultado do RGPS em relação ao produto interno bruto (PIB), de 2000 a 2023.



Fonte: Resultado do RGPS/MPS (jan. 2024).
Elaboração do autor.

A tabela 2 apresenta as receitas, as despesas e os resultados do RPPS da União de 2019 a 2022. Optou-se por apresentar os resultados somente a partir de 2019 por motivo de uniformização da metodologia da apuração dos resultados.

TABELA 2
Receitas, despesas e resultados do RPPS da União (2019-2022)
(Em R\$ 1 bilhão)

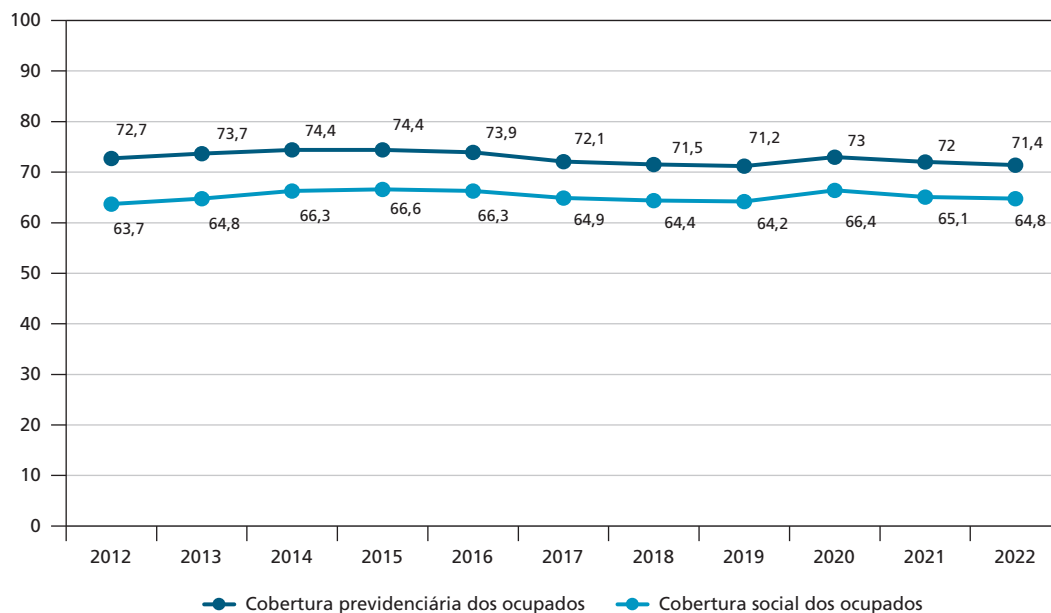
	2019	2020	2021	2022
Receita	33,17	39,44	40,65	39,46
Despesa	86,21	87,94	88,78	90,03
Resultado	-53,05	-48,51	-48,13	-50,57

Fonte: Anuário Estatístico de Previdência Social/MPS.
Elaboração do autor.

As informações apresentadas a seguir referem-se à cobertura da proteção social e previdenciária na população ocupada e na população com 65 anos ou mais. Vale destacar que, diferentemente das tabelas e gráficos anteriores, que tiveram como base dados administrativos, os indicadores aqui apresentados têm como base a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua.

GRÁFICO 2

Taxas de cobertura previdenciária e de proteção social dos ocupados de 16 a 64 anos (2012-2022)
(Em %)



Fonte: Ansiliero *et al.* (2023).
Elaboração do autor.

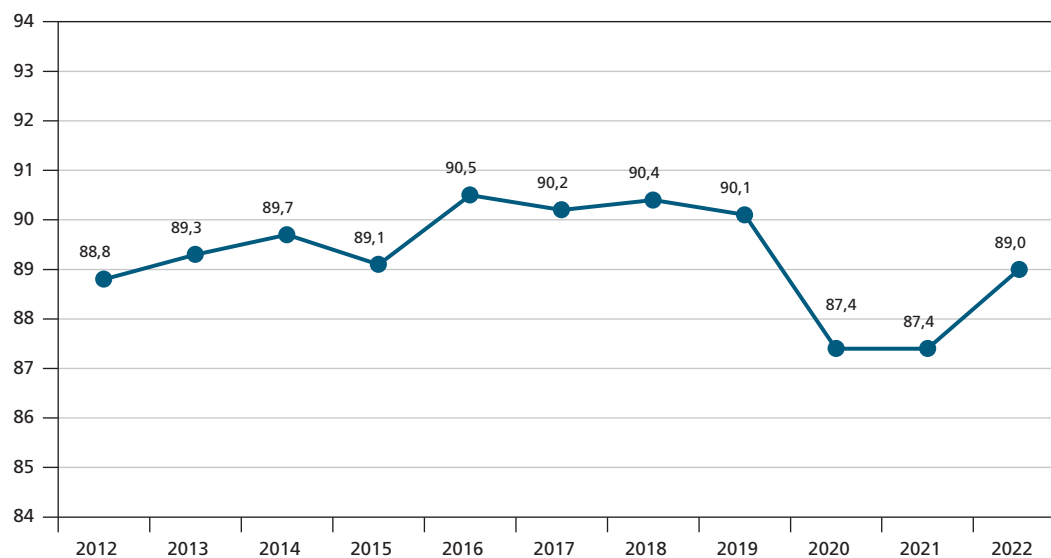
O indicador de cobertura previdenciária (proporção de ocupados contribuintes) mostra pouca variação de 2012 a 2022, sendo que, neste último ano, a cobertura foi de pouco mais de seis em dez trabalhadores ocupados.

Em relação ao indicador de cobertura social – que incorpora aos ocupados contribuintes os que recebem benefícios previdenciários e assistenciais³ –, este chegou a sete em cada dez ocupados em 2022, também apresentando baixa variação entre os anos analisados (Ansiliero *et al.*, 2023).

O gráfico 3 apresenta o indicador de cobertura social das pessoas com 65 anos ou mais.

3. No caso, aqui nos referimos ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas).

GRÁFICO 3
Taxas de cobertura social das pessoas com 65 anos ou mais (2012-2022)
(Em %)



Fonte: Ansiliero *et al.* (2023).
Elaboração do autor.

Como pode ser observado, a cobertura social – aqui inclui os que recebem benefícios da previdência e da assistência, os que estão cobertos por serem contribuintes e os segurados especiais – chegou a quase nove em cada dez entre as pessoas que têm 65 anos ou mais, em 2022. Esse também é um indicador com pouca variação entre os anos analisados.

Concluindo esta seção, o sistema previdenciário apresenta uma série de desafios que serão aqui apresentados de forma breve. A sustentabilidade de longo prazo é um dos principais desafios do sistema. Para assegurá-la, é necessário que sejam feitos ajustes nas regras de concessão de benefícios e no cálculo de seu valor de forma a se adequar às tendências demográficas de envelhecimento e aumento da longevidade da população, além de rever o financiamento do sistema, reavaliando, por exemplo, desonerações e subsídios contributivos.

Outro desafio que se apresenta é o da inclusão previdenciária. Um sistema equilibrado e sustentável no longo prazo, mas com baixa cobertura, não atende ao objetivo de proteção social da população. Assim como não atende ao objetivo de proteção estender a cobertura com pagamento de benefícios de valor muito baixo.

Tendo em vista o que fora exposto anteriormente, a formalização de empreendimentos e vínculos empregatícios e a consequente expansão da cobertura previdenciária são desafios presentes no Brasil (CMAP, 2021).

Ocorre, no entanto, que o maior gerador de aumento da cobertura previdenciária é o crescimento econômico inclusivo, pelas vias do aumento do emprego formal e da elevação da renda das famílias – que lhes permitirá contribuir para a previdência como contas próprias ou microempreendedores individuais (MEIs), por exemplo.

Especificamente quanto ao RPPS da União, entende-se que, com a fixação de limite máximo para concessão de aposentadorias e pensões (Lei nº 12.618/2012), a questão do gasto com aposentadorias e pensões estará equacionado, no longo prazo. É preciso, no entanto, compreender que no período de transição haverá redução da arrecadação (contribuições limitadas ao teto) e elevação de gasto com aposentadorias e pensões.

Em relação aos regimes próprios de estados e municípios, entende-se que é crucial para a busca do equilíbrio financeiro e atuarial a adequação às regras advindas com a EC nº 103/2019. O painel de acompanhamento de adequações à EC nº 103/2019, do MPS (atualizado em 22 de abril de 2024), mostra que ainda não realizaram as adequações os RPPS de 7 estados e 747 municípios (incluindo 11 capitais). O desafio, então, implica criar incentivos para que esses RPPS restantes se adequem o quanto antes às regras da reforma da previdência de 2019.

REFERÊNCIAS

ANSILIERO, G.; PAIVA, L. H. Previdência social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, p. 23-64, 2021.

ANSILIERO, G. *et al.* **Beneficiômetro da seguridade social: um panorama da previdência social brasileira a partir de indicadores clássicos**. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. (Texto para Discussão, n. 2941). Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/285063>. Acesso em: 17 dez. 2024.

CMAP – CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Relatório de recomendações: benefícios previdenciários urbanos**. Brasília: CMAP, 2021.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Barbara de Castro

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Denise Pimenta de Oliveira

Fernanda Gomes Teixeira de Souza

Nayane Santos Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Susana Sousa Brito

Yally Schayany Tavares Teixeira

Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária))

Editoração

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

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

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Missão do Ipea

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



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO