

PREVIDÊNCIA

POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise

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>

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.

POLÍTICAS SOCIAIS acompanhamento e análise

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Conselho Editorial

Eduardo Luiz Zen (editor)

José Aparecido Carlos Ribeiro (editor)

Ana Cleusa Serra Mesquita

Frederico Augusto Barbosa da Silva

Sandro Pereira Silva

Colaboradores

Previdência	Monteiro Vaz
	Leonardo Alves Rangel
	Marcelo de Sales Pessoa
	Rogério Nagamine Costanzi

Pareceristas convidados

Felipe Pateo

Elaine de Melo Xavier

Luciana Dias de Lima

Mariella Pitombo Vieira

Bianca Coelho Moura

Luciana Jaccoud

Tatiane Britto

Mário Lucio de Avila

Marcio Nuno Rabat

PREVIDÊNCIA SOCIAL^{1,2}

1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo analisa os principais acontecimentos da Previdência Social brasileira, com foco em 2021 e 2022. Para isso, o texto está dividido em duas partes. Na primeira, falamos sobre as principais alterações na política previdenciária: regulação, legislação e implementação, tanto na previdência social pública – Regime Geral de Previdência Social (RGPS), Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos da União, estados e municípios e Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM) da União e dos estados – quanto na previdência privada, representada pelo Regime de Previdência Complementar (RPC).

Entre os destaques da seção atinente ao panorama da política, mostramos os ajustes recentes na legislação previdenciária para correção de uma brecha introduzida na reforma da Previdência de 2019, o chamado “milagre da contribuição única”. Apresentamos também a interação complexa entre políticas previdenciárias e de emprego no Brasil, com ênfase nas implicações da utilização crescente dos recursos do Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) para financiar a seguridade social. Em seguida, abordamos a Resolução CNPC nº 50/2022, que introduziu mudanças significativas nas regras dos planos de fundos de pensão, e a Resolução CNPC/MPS nº 58/2023, que formaliza a decisão de prorrogar o equacionamento dos déficits relativos ao exercício de 2022 das entidades fechadas de previdência complementar (EFPCs). Por fim, essa parte mostra o atual estado da adequação dos entes federados (estados, Distrito Federal e municípios) com regimes próprios instituídos segundo a reforma da Previdência de 2019, que impôs a necessidade de adequação da legislação específica de cada ente a determinados parâmetros nacionais referentes a idade mínima e rol de benefícios cobertos pelos regimes.

A segunda parte do capítulo é dedicada ao acompanhamento e à análise da Previdência Social. Nessa seção, abordamos a evolução recente no número de

1. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/bps31/previdenciasocial>

2. Colaboraram com este capítulo Fabio Monteiro Vaz, Leonardo Alves Rangel, Marcelo de Sales Pessoa e Rogério Nagamine Costanzi.

concessões e estoque de benefícios ativos e emitidos, no número de contribuintes em cada regime e no resultado geral da Previdência Social brasileira. Também discutimos os desafios da cobertura previdenciária e da proteção social no Brasil, com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua. Analisamos as taxas de cobertura e proteção para diferentes grupos etários e categorias ocupacionais, considerando o contexto do envelhecimento populacional e das transformações no mercado de trabalho, como a crescente informalidade e o surgimento de novas formas de trabalho, exemplificadas pelos motoristas e entregadores por plataforma, cuja análise é tratada numa subseção especial. Por fim, mostramos também os dados mais recentes sobre a previdência complementar, apresentando o total de participantes ativos nas entidades abertas e fechadas, bem como o montante relativo do patrimônio administrado por essas entidades em relação ao produto interno bruto (PIB).

2 PANORAMA DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA

2.1 Ajustes da reforma previdenciária: do “milagre da contribuição única” ao divisor mínimo para cálculo da média dos salários de contribuição

Quando enviado ao Congresso Nacional, o texto original da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6/2019 da reforma da Previdência, transformada posteriormente na Emenda Constitucional (EC) nº 103/2019, especificava que o cálculo do valor do benefício de aposentadoria teria como base 100% das contribuições, e não mais as 80% maiores. Isso tenderia a reduzir o benefício. A partir do cálculo da média do salário de contribuição, seriam acrescidos 2% para cada ano adicional de contribuição que excedesse quinze ou vinte anos de contribuição.

Contudo, havia a possibilidade de que um ano adicional de contribuição com valor muito baixo resultasse em queda do valor do benefício, caso gerasse uma queda na média superior a 2%. Isso levou à inclusão de dispositivo que estabelecia que “poderão ser excluídas da média as contribuições que resultem em redução do valor do benefício, desde que mantido o tempo mínimo de contribuição exigido, vedada a utilização do tempo excluído para qualquer finalidade” (Brasil, 2019a, art. 26, § 6º). Esta redação acabou permitindo o descarte, inclusive, de mais de 20% dos menores salários de contribuição.

O problema se agravou pela combinação deste novo dispositivo com a interpretação jurídica de que o chamado divisor mínimo,³ fixado por lei ordinária, não

3. O divisor mínimo foi criado pela Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999. A finalidade era evitar que segurados com poucas contribuições depois de julho de 1994 tivessem a média calculada com poucas contribuições e, consequentemente, pudessem ter valor elevado de benefício. Por esta lei, foi estabelecido que, no caso das aposentadorias de que tratam as alíneas b, c e d do inciso I do art. 18, o divisor considerado no cálculo da média não poderia ser inferior a 60% do período decorrido da competência julho de 1994 até a data de início do benefício, limitado a 100% de todo o período contributivo (Brasil, 1999).

teria sido recepcionado pela EC nº 103/2019. Essa combinação acabou permitindo que aposentadorias por idade (excluídas as rurais, vinculadas ao salário mínimo) pudessem ter seu valor calculado com base em poucas ou até mesmo numa única contribuição. A título de exemplo, uma pessoa com quinze anos de contribuição, cumpridos antes de julho de 1994, poderia excluir todas as suas contribuições posteriores a julho de 1994 e realizar o cálculo da média com poucas ou apenas uma contribuição. Mais que isso, este segurado poderia fazer uma única contribuição no teto do RGPS e este valor ser usado para o cálculo do seu benefício.

Considerando-se apenas aposentadorias urbanas por idade (as rurais, vinculadas ao salário mínimo, não foram afetadas) que não tinham direito adquirido ou que não o exerceram, com despacho não judicial e para as quais foi possível simular uma renda mensal inicial com os critérios anteriores à reforma, foi possível identificar, até o final do ano de 2021, cerca de 156 mil aposentadorias por idade que, na verdade, tiveram o valor do benefício elevado, e não reduzido, por conta da reforma: aumento do valor do benefício médio de R\$ 1.484 para R\$ 2.265 (alta de +52,6%). Essa situação foi sanada por meio da Lei nº 14.331, de 4 de maio de 2022, que restabeleceu um divisor mínimo para cálculo da média dos salários de contribuição, não podendo ser inferior a 108 meses (Brasil, 2022a). Mas as diferenças nos valores dos benefícios já concedidos antes da referida Lei nº 14.331/2022 irão perdurar enquanto durarem esses benefícios. Como se trata de aposentadorias que, em geral, têm longa duração, o incremento da despesa persistirá durante muito tempo. Supondo duração média em torno de vinte anos, o impacto do chamado “milagre da contribuição única” pode implicar aumento da despesa no RGPS da ordem de R\$ 31,5 bilhões ao longo da vida dos beneficiários (Costanzi, 2023; Mendes, Costanzi e Sidone, 2023).

2.2 Uso dos recursos do PIS/Pasep para financiar o pagamento de serviços e benefícios da Previdência Social

A reforma da Previdência de 2019 (EC nº 103/2019) alterou o art. 239 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), de forma a autorizar o uso dos recursos arrecadados do PIS/Pasep para financiar, além do programa Seguro-Desemprego e do abono salarial, também outras ações da Previdência Social. Isso significa que parte dos recursos do PIS/Pasep que abasteciam o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) passaram a ser destinados a cobrir o déficit financeiro da Previdência Social. O FAT é o fundo que paga benefícios do seguro-desemprego, do abono salarial, e financia o custeio de ações de qualificação profissional, de intermediação de mão de obra pelo Sistema Nacional de Emprego (Sine), e programas de microcrédito, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e de fomento à geração de emprego.

Tal uso dos recursos do PIS/Pasep começou a gerar contestações de entidades como o Conselho Deliberativo do FAT (Codefat) e o Banco Nacional de

Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES),⁴ sob o argumento de que, “caso os gastos previdenciários continuem sendo alocados como despesas do FAT, crescendo de acordo com a inflação, as consequências para o resultado e para o patrimônio do FAT poderão ser danosas” (BNDES, 2023, p. 7).

O montante de recursos do PIS/Pasep para o financiamento de ações da Previdência Social – nulo em 2020 – aumentou para R\$ 9,8 bilhões em 2021, para R\$ 17,6 bilhões em 2022 e para R\$ 20,1 bilhões em 2023. Como o recolhimento de contribuições previdenciárias não cobre o pagamento de benefícios, é de se esperar o uso cada vez maior do PIS/Pasep como fonte alternativa de financiamento da Previdência.

Embora os recursos do PIS/Pasep estejam ajudando no equacionamento do déficit da Previdência, essa mudança também introduz um efeito adverso nas políticas de emprego. A crescente alocação de recursos do FAT para a Previdência compromete a capacidade deste fundo de financiar políticas públicas essenciais para a geração de empregos e qualificação da mão de obra. Assim, o equilíbrio entre a sustentabilidade previdenciária e o fomento ao emprego torna-se cada vez mais desafiador, demandando um debate aprofundado sobre a melhor maneira de alocar esses recursos, para que se possa atender às necessidades tanto dos trabalhadores quanto da seguridade social. Contudo, é preciso notar que se trata de despesa obrigatória, a ser financiada de qualquer forma, enfatizando-se que custeio incidindo sobre os mais pobres – provavelmente não beneficiados pela previdência contributiva – pode tornar o financiamento do RGPS mais regressivo.

2.3 Previdência complementar: Resolução CNPC nº 50/2022

O ano de 2022, no tocante às EFPCs, foi marcado pela publicação, pelo Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC), da Resolução CNPC nº 50, de 16 de fevereiro. Essa resolução, cujos efeitos passaram a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2023, trouxe uma série de mudanças nos principais institutos relacionados aos planos de fundos de pensão: benefício proporcional diferido, portabilidade, resgate e autoprocínio.

Uma leitura mais ampla da referida resolução permite interpretá-la como tendo regras independentes de previsão em regulamento, regras que devem estar explicitadas nos respectivos regulamentos dos planos e regras que podem vir a ser incorporadas aos regulamentos, a critério de cada EFPC.

4. O Codefat é um órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo, que atua como gestor do FAT. O BNDES é responsável por receber 28% da arrecadação anual do PIS/Pasep para financiamentos de projetos de infraestrutura, da indústria, do comércio e de agronegócios, cujo retorno pela taxa de longo prazo (TLP) completa as fontes de receitas do FAT.

Entre as regras que independem de previsão regulamentar e que passaram a valer a partir do dia 1º de janeiro de 2023, temos:

- possibilidade de portabilidade entre os planos de benefícios da mesma EFPC;
- necessidade de manter controle em separado dos recursos oriundos de portabilidade de EFPCs e de entidades abertas de previdência complementar (EAPCs) e, entre esses, daqueles que foram formados por contribuições de participantes e de patrocinadoras;
- possibilidade de desconto de débitos, inclusive de empréstimos, por ocasião da efetivação de portabilidades e resgates;
- equiparação da suspensão do contrato de trabalho decorrente de invalidez à perda do vínculo, para fins do direito ao exercício do resgate; e
- oferecimento dos quatro institutos legais, em caso de perda de vínculo com patrocinador por motivo de transferência de empregados para empresa do mesmo grupo econômico.

Os regulamentos dos planos de benefícios precisam ser adaptados de modo a oferecer a opção pelo autopatrocínio aos participantes de planos de contribuição definida e contribuição variável que estejam em benefício proporcional diferido, além de haver necessidade de inclusão de disposições para custeios de déficit e de serviço passado aplicáveis a esses participantes.

Em relação às regras que podem vir a ser incorporadas aos regulamentos dos planos de benefício, destacam-se as que flexibilizam as possibilidades de movimentação dos recursos acumulados, entre elas:

- permissão de resgates parciais de algumas parcelas do saldo mantido por participante em plano patrocinado, após cumprimento de determinados prazos de carência (antes só eram permitidos resgates parciais em planos instituídos);
- oferecimento de opção pela portabilidade (de saída), independentemente da cessação de vínculo com o patrocinador, dos valores oriundos de portabilidade (de entrada) e de contribuições facultativas ou esporádicas;
- opção concomitante por mais de um instituto, desde que os institutos sejam compatíveis entre si;
- presunção do resgate quando, após decorrido o prazo de opção por um dos institutos sem manifestação do participante, for inviável a presunção pelo Benefício Proporcional Diferido (BPD); e

- possibilidade de assistidos em recebimento de renda financeira trazerem recursos para plano de benefícios (contribuição definida ou contribuição variável), via portabilidade de entrada.

As alterações promovidas pela Resolução CNPC nº 50/2022 vão no sentido de dar maior flexibilidade para movimentação do recurso acumulado pelos participantes de fundos de pensão, inclusive aproximando as possibilidades de movimentação com as das EAPCs. Com isso, espera-se que haja o estímulo para os participantes realizarem contribuições em maior volume em seus planos de benefícios.

Sob a ótica das EFPCs, ao mesmo tempo que as mudanças podem servir de estímulo a maior competitividade entre elas, permitindo a atração de mais recursos, a possibilidade de maior movimentação, pelos participantes, de seus recursos acumulados, vai exigir mais investimentos em gestão e mudança de portfólio, de modo a se garantir maior liquidez.

2.4 Prorrogação de equacionamentos de déficits relativos ao exercício de 2022 das EFPCs

Outra resolução do CNPC que merece destaque é a CNPC/MPS nº 58/2023, que autoriza as EFPCs a postergar para 2024 a aprovação do plano de equacionamento do déficit acumulado de 2022, incluindo o déficit de 2021, cujo equacionamento já havia sido adiado anteriormente com a Resolução CNPC nº 55, de 2022.

Conforme matéria da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (Abrapp),⁵ o objetivo da norma é preservar a continuidade dos pagamentos dos benefícios pactuados, evitando ônus excessivo para participantes, assistidos e patrocinadores. A resolução confere aos gestores das EFPCs a responsabilidade de decidir sobre o tratamento mais adequado para o equacionamento de déficits, devendo essa decisão ser fundamentada em estudo técnico específico que demonstre os efeitos da medida no resultado do plano de benefícios, bem como na sua solvência e liquidez.

A discussão sobre esse tema havia sido objeto de ação por parte da Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros do Tribunal de Contas da União (TCU), que apresentou um pedido de liminar para impedir que o CNPC discutisse a proposta para a suspensão temporária dos aportes extraordinários destinados ao financiamento dos déficits dos planos de benefícios geridos pelas EFPCs.

Embora a discussão sobre uma calibração do financiamento do déficit desses planos por parte dos participantes e patrocinadores seja válida, é crucial que se avalie com cautela a postergação dos equacionamentos, pois essa decisão pode

5. Disponível em: <https://blog.abrapp.org.br/blog/conselheiros-aprovam-resolucao-sobre-equacionamento-de-deficit-e-defendem-autonomia-da-preciv-e-do-cnpc/>.

comprometer a sustentabilidade, a longo prazo, dos planos de previdência, suscitando preocupações legítimas sobre a viabilidade futura desses planos e a segurança dos benefícios para os participantes.

2.5 Implementação da EC nº 103/2019 nos RPPS: avanços e desafios

A EC nº 103/2019, no tocante aos RPPS dos servidores, estabeleceu regras que são aplicáveis, direta e indiretamente, a todos os entes da Federação, outras apenas à União e algumas disposições específicas aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

Entre as várias mudanças, é possível destacar a desconstitucionalização de regras permanentes de benefícios, ficando cada ente instituidor de RPPS responsável pela adoção de regras próprias. Além disso, destaque-se também a introdução de normas de governança dos RPPS e a ênfase dada à necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial.

O parágrafo 22 do art. 40 da CF/1988 veda a instituição de novos regimes próprios e, para os que já existem, remete à edição de lei complementar federal para estabelecimento de regras de organização, funcionamento e responsabilização no âmbito dos RPPS. No entanto, enquanto a referida lei complementar não entrar em vigor, a EC nº 103/2019 recepciona, em seu art. 9º, a Lei nº 9.717/1998 (com *status* de lei complementar), e estabelece diversas normas de aplicabilidade imediata para os regimes próprios.

O parágrafo 1º do art. 9º da EC nº 103/2019 define o conceito de equilíbrio atuarial e passa a exigí-lo para os RPPS. No parágrafo 2º, fica limitado o rol de benefícios dos RPPS a apenas aposentadorias e pensões. O parágrafo 4º determina que os RPPS dos estados, do Distrito Federal e dos municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, salvo se demonstrarem que o RPPS não possui déficit atuarial, sendo que a mera implementação da segregação de massas não será considerada como ausência de déficit (parágrafo 5º).

Ainda no art. 9º da EC 103/2019, o parágrafo 6º determina que a instituição da previdência complementar dos servidores dos respectivos entes, bem como a adequação da entidade gestora do RPPS, deverá ocorrer em até dois anos após a promulgação da reforma. Por meio da Portaria MTP nº 905/2021, o prazo previsto foi prorrogado até 31 de março de 2022.

Dados do Ministério da Previdência Social (MPS), atualizados até o dia 25 de novembro de 2023, apontam que 1.944 entes, de um total de 2.145 (91%) que possuem RPPS instituído, se adequaram aos ditames da EC nº 103/2019, com o envio para o referido ministério da lei de instituição da previdência complementar aplicável aos seus servidores.

A portaria da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia – SEPRT/ME nº 1.348/2019 determinou que estados, Distrito Federal e municípios deveriam atender às disposições elencadas nos parágrafos 1º a 5º do art. 9º da EC nº 103/2019 até 31 de julho de 2020. Posteriormente, esse prazo foi prorrogado até 30 de setembro de 2020 (Portaria SEPRT/ME nº 18.084/2020) e, novamente, para 31 de dezembro de 2020 (Portaria SEPRT/ME nº 21.233/2020).

De acordo com dados do MPS, atualizados até o dia 19 de dezembro de 2023, do total de 2.145 entes com RPPS instituído, 93% adotaram, para seus segurados, a alíquota de 14% (ou progressiva); e 94% dos entes limitaram os benefícios do RPPS a aposentadorias e pensões.

As informações apresentadas sobre o envio de lei de criação da previdência complementar dos servidores e da instituição de alíquota de 14% (ou progressiva) e da limitação do rol de benefícios dos RPPS a aposentadorias e pensões podem levar à interpretação de que os dispositivos da reforma da Previdência relativos aos regimes próprios de estados, do Distrito Federal e de municípios têm sido amplamente implementados.

Contudo, conforme citado anteriormente, as regras relativas aos benefícios – regras de acesso e de cálculo – foram desconstitucionalizadas e ficaram a cargo de cada ente federativo para realização de alterações. Nessa seara, os dados do MPS, atualizados até o dia 19 de dezembro de 2023, mostram que apenas 35% dos entes com regimes próprios instituídos adotaram em lei local ao menos 80% das mudanças das regras de benefícios previstas na EC nº 103/2019.

A tabela 1 sintetiza as informações anteriormente apresentadas acerca da adequação dos entes federativos a algumas regras presentes na EC nº 103/2019.

TABELA 1
Adequação dos entes federados à EC nº 103/2019

Unidade da Federação	Número de entes federativos com RPPS	Entes que enviaram lei da previdência complementar do servidor		Entes que realizaram reforma na Previdência		Entes com alíquota de contribuição dos segurados de 14% ou progressiva	Entes com rol de benefícios limitados a aposentadoria e pensão
		Número	%	Número	%	%	%
Acre	2	2	100	1	50	100	100
Alagoas	73	57	78	54	74	93	85
Amapá	4	3	75	1	25	50	75
Amazonas	27	16	59	5	19	37	48
Bahia	38	27	71	19	50	74	79
Ceará	62	52	84	42	68	84	90
Distrito Federal	1	1	100	0	0	100	100

(Continua)

(Continuação)

Unidade da Federação	Número de entes federativos com RPPS	Entes que enviaram lei da previdência complementar do servidor		Entes que realizaram reforma na Previdência		Entes com alíquota de contribuição dos segurados de 14% ou progressiva	Entes com rol de benefícios limitados a aposentadoria e pensão
		Número	%	Número	%	%	%
Espírito Santo	35	35	100	12	34	91	97
Goiás	170	163	96	46	27	98	96
Maranhão	47	27	57	25	59	72	83
Mato Grosso	107	106	99	16	15	99	99
Mato Grosso do Sul	52	51	98	21	40	96	96
Minas Gerais	222	189	85	39	18	86	90
Pará	30	17	57	12	40	80	77
Paraíba	71	59	83	54	76	92	92
Paraná	178	173	97	59	33	99	99
Pernambuco	149	132	89	77	52	88	92
Piauí	70	66	94	29	41	97	97
Rio de Janeiro	80	74	93	25	31	95	94
Rio Grande do Norte	41	39	95	27	66	93	95
Rio Grande do Sul	331	327	99	81	24	99	100
Rondônia	29	29	100	11	38	97	93
Roraima	2	1	50	0	0	50	50
Santa Catarina	70	70	100	24	34	100	100
São Paulo	220	212	96	72	33	94	96
Sergipe	4	3	75	2	50	50	25
Tocantins	30	28	93	6	20	97	93
Total	2.145	1.959	91	760	35	93	94

Fonte: Painel de Acompanhamento de Adequações à EC nº 103/2019 do MPS. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/estatisticas-da-previdencia/painel-estatistico-da-previdencia/regimes-proprios-de-previdencia-social-1/painel-de-acompanhamento-da-reforma-previdenciaria>.

Elaboração dos autores.

Dessa forma, com a maioria dos entes tendo alterado a alíquota de contribuição, mas com uma minoria tendo alterado regras de acesso e de cálculo de benefício, a busca pela adequação dos benefícios, bem como a busca pela sustentabilidade de longo prazo dos RPPS preconizada na reforma da Previdência, ficam prejudicadas.

3 ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE

3.1 Concessões e estoque de benefícios previdenciários

O ano de 2022 foi marcado por um processo de redução da chamada “fila” do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que resultou em um crescimento das

concessões e maior ritmo de incremento do estoque de benefícios, tanto do RGPS quanto do INSS. No tocante à concessão de benefícios, efetivamente o patamar observado em 2022 foi superior ao dos anos anteriores, inclusive, pelas dificuldades e condições anormais decorrentes da pandemia. Em 2022, o INSS concedeu cerca de 5,2 milhões de benefícios previdenciários e assistenciais, sendo que, desse total, cerca de 4,5 milhões eram prestações vinculadas ao RGPS (tabela 2).

TABELA 2
Evolução das concessões anuais de benefícios do RGPS e do INSS (2012-2022)

Ano	INSS	RGPS
2012	4.957.681	4.629.268
2013	5.207.629	4.851.554
2014	5.211.030	4.866.734
2015	4.344.701	4.065.490
2016	5.246.464	4.890.080
2017	5.103.661	4.770.262
2018	5.123.777	4.810.947
2019	5.190.239	4.895.718
2020	4.868.146	4.398.252
2021	4.729.820	4.327.628
2022	5.212.631	4.521.753

Fonte: Brasil (2022b).
Elaboração dos autores.

O referido patamar de concessão, no caso do INSS, efetivamente consistiu em um incremento de 8,6% em relação ao observado nos anos de pandemia de 2020 e 2021, ou seja, um valor de 5,2 milhões contra uma média, nos dois anos anteriores, de 4,8 milhões. Contudo, esse patamar é muito próximo do observado nos anos anteriores à pandemia, de 2012 a 2019: média anual de 5 milhões.

No caso do RGPS, também houve um incremento das concessões no ano de 2022, de cerca de 3,6% em relação à média anual observada nos anos de pandemia de 2020 e 2021 (4,4 milhões). Ademais, quando se compara com a média anual do período de 2012 a 2019, se registra uma queda de 4,3% (4,5 milhões contra 4,7 milhões) e, portanto, não se pode considerar o patamar de concessões de 2022 como sendo muito elevado ou extraordinário, mas um movimento de recuperação após as dificuldades encontradas durante a pandemia, nos anos de 2020 e 2021.

De qualquer forma, essa recuperação das concessões foi importante para permitir a redução da “fila” do INSS, que consiste no grande volume de requerimentos de benefícios ainda sem conclusão no âmbito da referida autarquia. Entre dezembro de 2021 e o mesmo mês de 2022, o estoque de requerimentos de benefícios no

âmbito do INSS aguardando conclusão, em análise administrativa – sem serem considerados aqueles cuja pendência se referia à realização da perícia médica –, caiu de 1,8 milhão para cerca de 1,1 milhão (queda de 38,8%).

Em relação à evolução do estoque de benefícios do INSS e do RGPS, o ano de 2022 foi marcado por um ritmo também mais acelerado de incremento, refletindo a referida recuperação das concessões. Ademais, também pesou neste processo a redução da mortalidade em 2022, felizmente, em função do controle da pandemia de covid-19, graças, entre outros fatores, ao avanço da vacinação em massa.

TABELA 3
Evolução do estoque de benefícios emitidos do RGPS e do INSS (2012-2022)

Ano	INSS		RGPS	
	Quantidade	Varição anual (%)	Quantidade	Varição anual (%)
2012	30.057.265	-	26.032.855	-
2013	31.199.043	3,8	27.009.011	3,7
2014	32.152.518	3,1	27.818.973	3,0
2015	32.701.562	1,7	28.276.347	1,6
2016	33.755.917	3,2	29.183.383	3,2
2017	34.497.835	2,2	29.804.964	2,1
2018	35.058.564	1,6	30.278.655	1,6
2019	35.636.157	1,6	30.865.783	1,9
2020	36.014.002	1,1	31.239.907	1,2
2021	36.356.543	1,0	31.522.687	0,9
2022	37.623.943	3,5	32.412.927	2,8

Fontes: Brasil (2022b); e Anuário Estatístico da Previdência Social 2022 (disponível em: <https://www.gov.br/previdencia-pt-br/assuntos/previdencia-social/Dados-estatisticos-previdencia-social-e-inss/anuarios-da-previdencia-social>; acesso em: ago. 2024).

Elaboração dos autores.

O estoque de benefícios emitidos do INSS e dos RGPS cresceu, respectivamente, 3,5% e 2,8%, na comparação de dezembro de 2022 com o mesmo mês de 2021. Tais taxas de variação foram, inclusive, superiores à média anual do período de 2012 a 2022, que ficaram em 2,3% ao ano (a.a.) no caso do INSS. Trata-se de uma recuperação muito expressiva, principalmente nos anos de pandemia de 2020 e 2021, quando houve uma combinação de dificuldades na concessão com altos níveis de mortalidade, bem como efeitos do desrepresamento de benefícios. No final de 2022, os estoques de benefícios do RGPS e do INSS alcançaram, respectivamente, 32,4 milhões e 37,6 milhões de benefícios (tabela 3).

3.2 Contribuintes e benefícios ativos

Analisando os dados da Previdência Social brasileira de 2017 a 2022, observamos um crescimento consistente no número total de benefícios ativos, que passaram de 33,8 milhões, em 2017, para 37,2 milhões em 2022 – um aumento de aproximadamente 10,2%. Este crescimento reflete tanto a expansão demográfica quanto o envelhecimento populacional do Brasil.

TABELA 4
Quantidade de benefícios ativos, segundo o regime previdenciário ou sistema de proteção e grupo de espécie de benefício: posição em dezembro (2017-2022)

Regime ou sistema/grupo de espécie de benefício	Ano					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Previdência Social						
RGPS	29.606.895	30.120.107	30.739.419	30.938.776	31.453.052	32.348.349
Aposentadorias	19.911.211	20.542.300	21.194.628	21.474.135	21.762.999	22.374.215
Tempo de contribuição	5.982.117	6.199.834	6.467.435	6.615.578	6.674.623	6.811.492
Idade	10.476.096	10.805.971	11.152.610	11.391.860	11.682.785	12.131.729
Incapacidade (invalidez)	3.452.998	3.536.495	3.574.583	3.466.697	3.405.591	3.430.994
Pensões por morte	7.780.175	7.821.279	7.916.964	7.984.729	8.166.383	8.304.957
Auxílios	1.835.730	1.712.683	1.575.602	1.438.639	1.465.489	1.607.064
Doença	1.326.969	1.186.492	1.038.994	900.305	923.847	1.045.604
Acidente	404.445	425.754	447.748	462.247	479.845	507.378
Reclusão	61.842	60.830	54.215	46.561	35.616	30.818
Suplementar	42.474	39.607	34.645	29.526	26.181	23.264
Salário-maternidade	79.677	43.761	52.150	41.211	58.127	62.065
Outros	102	84	75	62	54	48
Subtotal do RGPS	29.606.895	30.120.107	30.739.419	30.938.776	31.453.052	32.348.349
Aposentadorias	19.911.211	20.542.300	21.194.628	21.474.135	21.762.999	22.374.215
Pensões	7.780.175	7.821.279	7.916.964	7.984.729	8.166.383	8.304.957
Outros benefícios	1.915.509	1.756.528	1.627.827	1.479.912	1.523.670	1.669.177
RPPS da União	737.472	740.997	774.111	784.573	774.882	772.103
Aposentadorias	436.535	446.852	466.878	479.513	471.946	471.734
Pensões	300.937	294.145	307.233	305.060	302.936	300.369
SPSM das Forças Armadas	381.356	387.852	373.744	375.067	396.266	401.310
Aposentadorias	158.284	161.069	165.011	163.592	164.933	167.232
Pensões	223.072	226.783	208.733	211.475	231.333	234.078

(Continua)

(Continuação)

Regime ou sistema/grupo de espécie de benefício	Ano					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
RPPS e SPSM de estados e do Distrito Federal	2.175.735	2.454.614	2.444.379	2.523.226	2.543.333	2.547.956
Aposentadorias	1.671.827	1.865.623	1.955.808	1.955.956	1.991.082	1.989.026
Pensões	503.908	588.991	488.571	567.270	552.251	558.930
RPPS dos municípios	887.331	925.559	1.052.382	1.092.658	1.168.020	1.165.888
Aposentadorias	710.490	744.967	853.372	883.069	936.988	942.881
Pensões	176.841	180.592	199.010	209.589	231.032	223.007
Subtotal RPPS e SPSM	4.181.894	4.509.022	4.644.616	4.775.524	4.882.501	4.887.257
Aposentadorias	2.977.136	3.218.511	3.441.069	3.482.130	3.564.949	3.570.873
Pensões	1.204.758	1.290.511	1.203.547	1.293.394	1.317.552	1.316.384
Previdência Social (subtotal do RGPS + subtotal de RPPS e SPSM)	33.788.789	34.629.129	35.384.035	35.714.300	36.335.553	37.235.606
Aposentadorias	22.888.347	23.760.811	24.635.697	24.956.265	25.327.948	25.945.088
Pensões	8.984.933	9.111.790	9.120.511	9.278.123	9.483.935	9.621.341
Outros benefícios	1.915.509	1.756.528	1.627.827	1.479.912	1.523.670	1.669.177
Assistência Social						
Benefícios assistenciais	4.667.796	4.754.432	4.745.441	4.751.409	4.825.685	5.229.476
Idosos	2.036.794	2.057.963	2.070.762	2.115.330	2.176.106	2.372.146
Incapacidade	2.631.002	2.696.469	2.674.679	2.636.079	2.649.579	2.857.330

Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS), diversos anos (disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/Dados-estatisticos-previdencia-social-e-inss/anuarios-da-previdencia-social>; acesso em: ago. 2024), incluindo o Suplemento do Servidor Público (seção XIV, disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps-1/copy_of_estatisticas-e-informacoes-dos-rpps; acesso em: ago. 2024), disponibilizado separadamente; e Panorama da Previdência: informações financeiras e estatísticas dos segurados (disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/painel-estatisticos/panorama-da-previdencia/informacoes-financeiras-e-estatisticas-dos-segurados>; acesso em: ago. 2024).

Elaboração dos autores.

- Obs.: 1. Trata-se do quantitativo de benefícios, não de beneficiários, pois uma mesma pessoa pode acumular mais de um benefício, inclusive de regimes diferentes.
2. Não estão incluídas as informações dos Benefícios de Legislação Exclusiva (Encargos Previdenciários da União) e da espécie 16 – Auxílio da União, espécie criada conforme a Portaria nº 480, de 22 de junho de 2020, por ser um benefício temporário e não permanente, cujo valor foi de R\$ 600,00 (Brasil, 2020).
3. Salário-maternidade: apenas os benefícios concedidos diretamente pelo INSS. A partir da Lei nº 10.710, de 5 de agosto de 2003, são contabilizados pelos sistemas de benefícios apenas os salários-maternidade concedidos para as trabalhadoras avulsas, as empregadas domésticas, as seguradas especiais, as contribuintes individuais e facultativas (Brasil, 2003). As demais seguradas empregadas passam a ter o benefício concedido pelas empresas e contabilizadas à parte.
4. Benefícios assistenciais: somente Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e Renda Mensal Vitalícia (RMV). Na tabela, os benefícios assistenciais por incapacidade incluem BPC à pessoa com deficiência e RMV por invalidez.
5. Não estão contabilizados os quantitativos de benefícios do salário-família, cujo pagamento das quotas será feito pelas próprias empresas aos seus empregados, juntamente com o do respectivo salário, e cujo valor será reembolsado para as empresas mediante desconto do valor respectivo das contribuições previdenciárias recolhidas ao INSS (Brasil, 1963).
6. Com a EC nº 103/2019, que altera o sistema previdenciário, o rol de benefícios dos RPPS fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte, sendo o salário-família e o auxílio-reclusão considerados benefícios assistenciais, e o salário maternidade e benefícios de incapacidade temporária para o trabalho compoem a despesa com pessoal do ente (Brasil, 2019b).
7. Os dados de 2019 dos militares das Forças Armadas foram obtidos do Panorama da Previdência. Para os demais anos, a fonte é Suplemento do Servidor Público do AEPS.

O RGPS continua sendo o principal sistema, representando cerca de 86,9% dos benefícios em 2022. Dentro do RGPS, os grupos de espécies que mais contribuíram em 2022 para essa expansão no número de benefícios ativos foram as aposentadorias por idade (aumento de 3,8%) e o auxílio-doença (aumento de 13,2%). Também se observou um incremento expressivo de benefícios assistenciais (8,4%), indicando uma maior demanda por proteção social, em um contexto de envelhecimento populacional. Contudo, o estoque de benefícios ativos dos RPPS e do SPSM praticamente não se alterou.

Somando-se os benefícios assistenciais aos benefícios previdenciários, e reclassificando-os segundo a forma de financiamento (benefícios contributivos – RGPS urbano, RPPS e SPSM, semicontributivos – RGPS rural, e não contributivos – BPC e RMV), observa-se um aumento expressivo no total de benefícios ativos em todas as categorias analisadas, com destaque para os benefícios não contributivos (BPC e RMV), que apresentaram o maior crescimento relativo, saltando de 4,8 milhões para 5,2 milhões de beneficiários, como mostrado anteriormente. Isso significa que cerca de 36% dos benefícios de natureza previdenciária ativos em 2022 não podiam ser enquadrados como contributivos.

TABELA 5
Quantidade de contribuintes, segundo o regime previdenciário ou sistema de proteção e a categoria de contribuinte (2017-2022)

Regime ou sistema/categoria de contribuinte	Ano					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
RGPS	51.490.959	52.307.386	53.702.222	52.301.350	55.072.136	58.494.511
Empregados	39.231.178	39.556.297	40.203.083	38.637.477	40.301.639	43.433.045
Contribuintes individuais	9.556.280	10.068.055	10.856.089	11.215.455	12.322.601	12.655.006
CI – Plano completo	5.031.554	5.067.049	5.105.834	4.959.068	5.210.212	5.344.786
PSPS	1.686.433	1.670.848	1.644.026	1.570.810	1.527.145	1.461.760
MEI	2.838.293	3.330.158	4.106.229	4.685.577	5.585.244	5.848.460
Empregados domésticos	1.498.545	1.487.622	1.460.767	1.306.609	1.323.275	1.307.261
Contribuintes facultativos	1.202.873	1.193.425	1.180.384	1.139.957	1.122.847	1.097.464
Segurados especiais ¹	2.083	1.987	1.899	1.852	1.774	1.735
RPPS da União e SPSM das Forças Armadas	1.059.943	1.070.608	1.040.517	1.031.188	1.031.131	995.930
Estatutários civis	691.342	688.778	677.582	663.550	662.793	645.692
Militares das Forças Armadas	368.601	381.830	362.935	367.638	368.338	350.238
RPPS e SPSM dos estados e do Distrito Federal	2.454.573	2.447.560	2.425.043	2.318.735	2.374.296	2.247.551
Estatutários civis	n.d.	1.984.232	1.964.450	1.836.516	1.888.686	1.775.305
Militares (policiais e bombeiros)	n.d.	463.328	460.593	482.219	485.610	472.246

(Continua)

(Continuação)

Regime ou sistema/categoria de contribuinte	Ano					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
RPPS dos municípios	2.593.884	2.521.955	2.633.258	2.641.877	2.610.592	2.555.211
Subtotal – RPPS e SPSM	6.108.400	6.040.123	6.098.818	5.991.800	6.016.019	5.798.692
Previdência Social (total do RGPS + subtotal de RPPS e SPSM)	57.599.359	58.347.509	59.801.040	58.293.150	61.088.155	64.293.203

Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS), diversos anos (disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/Dados-estatisticos-previdencia-social-e-ins/annualios-da-previdencia-social>; acesso em: ago. 2024), incluindo o Suplemento do Servidor Público (Seção XIV, disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps-1/copy_of_estatisticas-e-informacoes-dos-rpps; acesso em ago. 2024), disponibilizado separadamente; e Panorama da Previdência: Informações Financeiras e Estatísticas dos Segurados (disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/paineis-estatisticos/panorama-da-previdencia/informacoes-financeiras-e-estatisticas-dos-segurados>; acesso em: ago. 2024).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Refere-se apenas aos segurados especiais que fazem contribuições facultativas, e não ao total de segurados especiais.

Obs.: 1. Os dados de contribuintes ativos do RGPS se referem à quantidade média mensal de contribuintes no ano, enquanto os dados dos RPPS e do SPSM dizem respeito à posição no final do ano.

2. CI – contribuinte individual; PSPS – Plano Simplificado de Previdência Social.

3. Os dados de 2019 dos militares das Forças Armadas foram obtidos do Panorama da Previdência. Para os demais anos, a fonte é Suplemento do Servidor Público do AEPS.

No período de 2021 a 2022, observou-se um crescimento significativo no número total de contribuintes da Previdência Social no Brasil, de 61 milhões para 64,3 milhões (aproximadamente 5,2%). Este crescimento foi impulsionado principalmente pelo RGPS, que apresentou um aumento de 6,2% no mesmo período, saltando de 55 milhões para 58,5 milhões de contribuintes.

Dentro do RGPS, destaca-se o aumento expressivo na categoria de empregados, que cresceu 7,8% (de 40,3 milhões para 43,4 milhões). Os microempreendedores individuais (MEIs) também apresentaram um crescimento notável de 4,7%, refletindo a tendência de formalização de trabalhadores autônomos. Em contraste, os RPPS e os SPSMs experimentaram uma redução de 3,6% no número de contribuintes.

3.3 Resultado da Previdência Social

A despesa pública com Previdência Social, considerando-se todos os regimes (RGPS, RPPS da União, estados e municípios e SPSM da União e dos estados), alcançou o patamar de R\$ 1,254 trilhão em 2022 (tabela 6). A receita ou arrecadação desses regimes diretamente vinculada à Previdência foi de R\$ 757 bilhões, o que gerou uma necessidade de financiamento da ordem de R\$ 497 bilhões. A maior parte desses valores está vinculada ao RGPS: o referido regime registrou, em 2022, despesa de R\$ 797 bilhões (64%), arrecadação de R\$ 535,7 bilhões e, conseqüentemente, uma necessidade de financiamento da ordem de R\$ 261,3 bilhões.

TABELA 6
Receitas, despesas e resultado financeiro da Previdência Social, segundo regime previdenciário (2022)

Regime previdenciário	Arrecadação líquida		Despesa com benefícios		Resultado previdenciário	
	R\$ 1 bilhão	% do PIB	R\$ 1 bilhão	% do PIB	R\$ 1 bilhão	% do PIB
RGPS	535,7	5,3	797,0	7,9	-261,3	-2,6
Urbano	526,6	5,2	633,7	6,3	-107,1	-1,1
Rural	9,1	0,1	163,2	1,6	-154,2	-1,5
RPPS e SPSM	221,6	2,2	457,5	4,5	-235,9	-2,3
RPPS e SPSM da União	48,9	0,5	154,0	1,5	-105,1	-1,0
RPPS	39,5	0,4	90,0	0,9	-50,6	-0,5
SPSM das Forças Armadas	8,8	0,1	56,8	0,6	-48,0	-0,5
FCDF e demais	0,7	0,0	7,2	0,1	-6,6	-0,1
RPPS e SPSM dos estados	103,6	1,0	232,7	2,3	-129,0	-1,3
RPPS	91,1	0,9	175,5	1,7	-84,4	-0,8
SPSM	12,5	0,1	57,1	0,6	-44,6	-0,4
RPPS dos municípios	69,0	0,7	70,8	0,7	-1,7	0,0
Total da Previdência	757,3	7,5	1.254,4	12,4	-497,2	-4,9

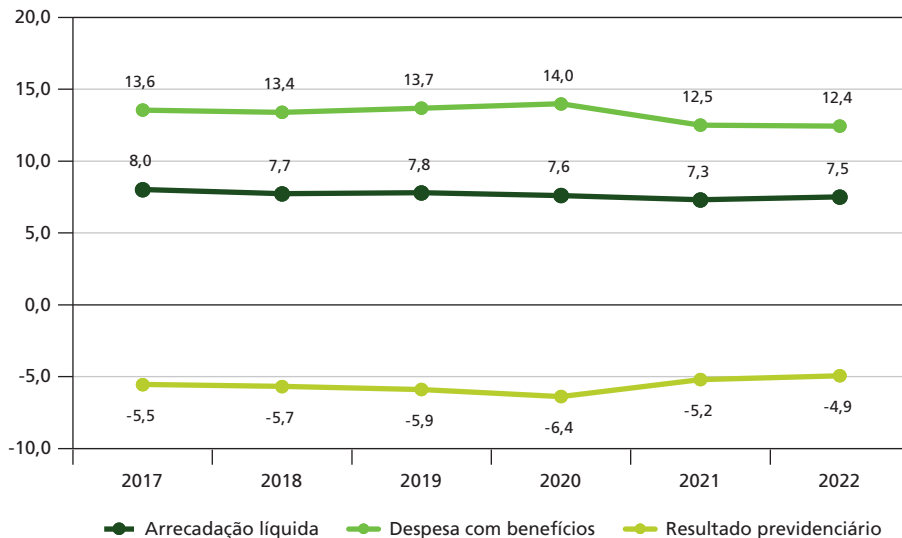
Fontes: Resultado do Tesouro Nacional, Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO (disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/contabilidade-e-custos/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo-uniao>; acesso em: ago. 2024) e Anuário Estatístico da Previdência Social 2022 (disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/Dados-estatisticos-previdencia-social-e-inss/anuarios-da-previdencia-social>; acesso em: ago. 2024).

Elaboração dos autores.

Também é relevante fazer a análise não apenas se considerando os valores em reais, mas também como proporção do PIB. Com base neste outro indicador, nota-se que a despesa previdenciária pública, em 2022, foi de 12,4% do PIB, quando se consideram o RGPS e servidores civis e militares da União, dos estados e municípios. A arrecadação das contribuições vinculadas à Previdência totalizou 7,5% do PIB, gerando uma necessidade de financiamento da ordem de 4,9% do PIB naquele ano. A maior parte desses recursos foi do RGPS, com despesa de 7,9% e receita de 5,3% do PIB, criando-se somente aí uma necessidade de financiamento da ordem de 2,6% do PIB.

Em um horizonte temporal um pouco mais amplo (gráfico 1), no entanto, observa-se que 2021 e 2022 foram marcados por uma queda na despesa previdenciária como proporção do PIB, que diminuiu de 14%, em 2020, para 12,4% em 2022. Isso resultou em uma diminuição na necessidade de financiamento de -6,4% para -4,9% no mesmo período.

GRÁFICO 1
Receitas, despesas e resultado financeiro previdenciário como proporção do PIB
(2017-2022)
 (Em %)



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social, 2017-2022. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/Dados-estatisticos-previdencia-social-e-inss/anuarios-da-previdencia-social>. Acesso em: ago. 2024. Elaboração dos autores.

3.4 Cobertura previdenciária e proteção social de idosos e da população ocupada

O acompanhamento anual da cobertura previdenciária neste boletim é feito a partir dos dados da PNAD Contínua, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por ela conter informações periódicas e nacionais a respeito do trabalho, contribuição previdenciária e recebimento de benefícios da população do país.

Os principais indicadores acompanhados são: i) taxa de cobertura previdenciária da população ocupada entre 16 e 64 anos; ii) taxa de proteção social da população ocupada entre 16 e 64 anos; e iii) taxa de proteção social da população idosa de 65 anos ou mais, com desagregações, quando necessário, por gênero e posição na ocupação do trabalho principal, conforme metodologia definida em Ansiliero, Costanzi e Cifuentes (2021). A escolha desses recortes etários tem por

base tanto a legislação nacional de matéria trabalhista e previdenciária⁶ quanto o critério de elegibilidade do BPC da pessoa idosa,⁷ além de critérios adotados por organismos internacionais.⁸

Para tanto, utilizam-se as informações contidas no questionário básico sobre trabalho da PNAD Contínua e as informações sobre *outras formas de trabalho*, coletadas pelo IBGE a partir de 2016, durante a quinta visita aos domicílios. Isso porque esse questionário permite identificar não só a cobertura previdenciária da população ocupada – segundo o critério de ocupação adotado pelo IBGE –, mas também a população não ocupada engajada na produção para o próprio consumo, parte da qual está coberta pela Previdência Social na categoria de *segurado especial* do RGPS.⁹ O contingente formado pela união da população ocupada e dos trabalhadores em outras formas de trabalho será denominado de *população ocupada expandida*.

Em 2020 e 2021, no entanto, em decorrência das dificuldades operacionais de coleta da PNAD Contínua durante a pandemia de covid-19, o módulo sobre *outras formas de trabalho* não foi investigado. Isso deixou um vazio na série histórica correspondente, que será complementado com informações obtidas de outra série histórica, baseada somente na proteção social da população ocupada da PNAD Contínua, considerando-se os dados anuais acumulados de primeira entrevista, entre 2012 e 2019, e os de quinta entrevista, entre 2020 e 2022, devido ao melhor aproveitamento da amostra da PNAD Contínua durante o período de pandemia do novo coronavírus (IBGE, 2023a).

6. A idade mínima para filiação previdenciária é de 16 anos, salvo na condição de aprendiz. Com a aprovação da reforma previdenciária de 2019 (EC nº 103/2019), extinguiu-se a aposentadoria por tempo de contribuição e adotaram-se novos parâmetros para a idade mínima de aposentadoria, que ficou em 62 anos para as mulheres e 65 anos para os homens segurados do RGPS e do RPPS da União, exceto para os trabalhadores rurais ou produtores rurais que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, além de casos específicos previstos na legislação. Essas novas regras tendem a elevar as idades típicas de aposentadoria no país, justificando a adoção de um limite superior mais elevado na definição da população em idade ativa.

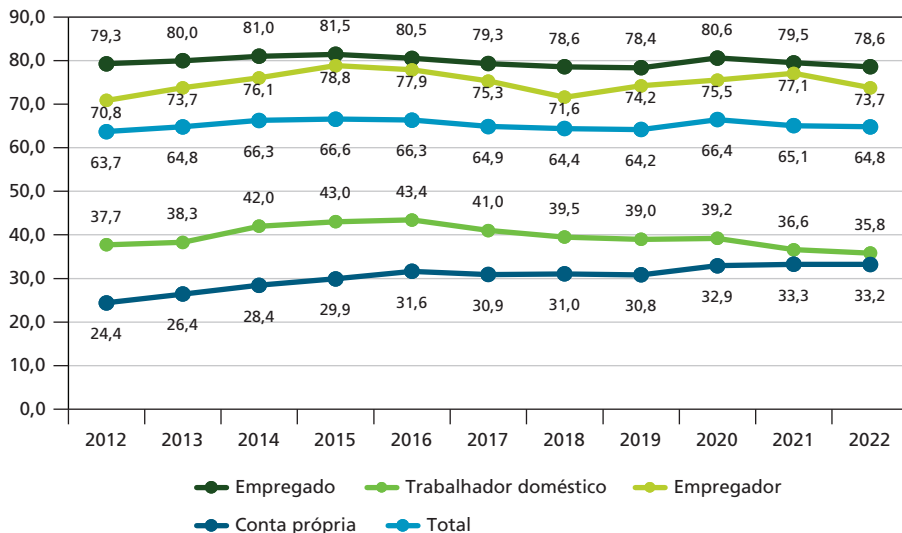
7. O BPC, previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), é a garantia de um salário mínimo por mês ao idoso com idade igual ou superior a 65 anos ou à pessoa com deficiência de qualquer idade que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família (renda familiar igual ou menor que 1/4 do salário mínimo). Como tal, o BPC idoso é um benefício não contributivo semelhante à aposentadoria, e pode ser caracterizado como parte do chamado *pilar zero*, ou *piso de proteção social* do modelo multipilar de proteção social proposto pela Organização Internacional do Trabalho – OIT (ILO, 2018).

8. A OIT, por exemplo, adota os recortes etários de 15 a 64 anos para a população em idade ativa, e 65 anos ou mais para a população idosa.

9. Conforme comentam Vaz e Ansiliero (2022), os segurados especiais são 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), explora atividade rural e faz desta seu principal meio de vida; do pescador artesanal ou a este assemelhado, que faz da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e do cônjuge ou companheiro do segurado especial, bem como filho maior de 16 anos de idade ou a este equiparado que, comprovadamente, tenham participação ativa nas atividades rurais do grupo familiar. 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.

GRÁFICO 2

Taxa de cobertura previdenciária dos ocupados de 16 a 64 anos, segundo a posição na ocupação no trabalho principal (2012-2022)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE, 2012-2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: ago. 2024.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. A série "Total" inclui também as categorias dos militares e servidores estatutários, com cobertura de 100%, e trabalhadores familiares auxiliares, com cobertura previdenciária média de 0,2% no período indicado.

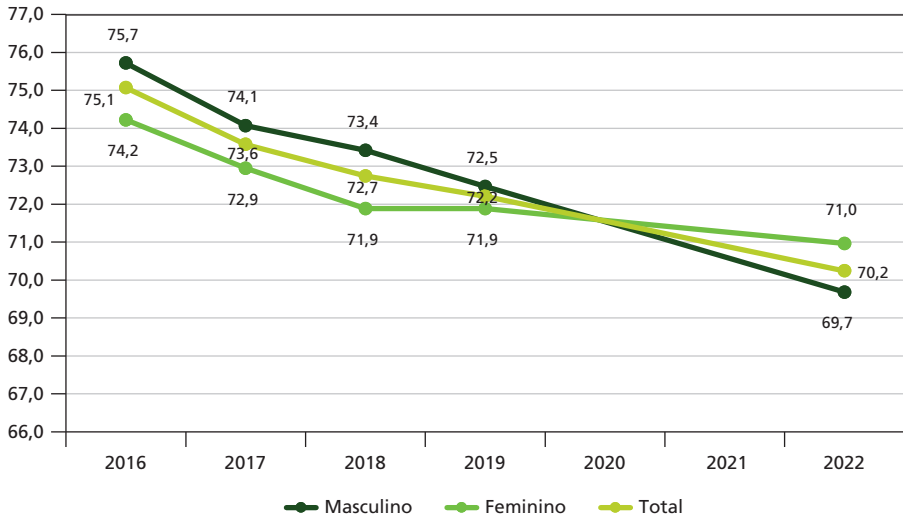
2. Dados anuais acumulados da primeira entrevista entre 2012 e 2019, e os da quinta entrevista, entre 2020 e 2022.

A análise dos dados de cobertura previdenciária dos ocupados de 16 a 64 anos no Brasil revela tendências importantes no período de 2021 a 2022. Observa-se uma ligeira redução na taxa de cobertura total, de 65,1%, em 2021, para 64,8% em 2022. Esta diminuição, embora pequena, reflete mudanças significativas em diferentes categorias ocupacionais.

Os empregadores experimentaram a queda mais acentuada, com a taxa de cobertura diminuindo de 77,1% para 73,7%. Trabalhadores domésticos também viram sua cobertura se reduzir de 36,6% para 35,8%, refletindo uma tendência que vem sendo observada desde 2016. Em contraste, os trabalhadores por conta própria mantiveram uma taxa relativamente estável (33,3% para 33,2%) e empregados formais, embora com a maior cobertura, também apresentaram queda (de 79,5% para 78,6%).

GRÁFICO 3

Taxa de proteção social da população ocupada expandida de 16 a 64 anos, segundo o gênero (2016-2022)
(Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE, 2016-2019 e 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: ago. 2024.

Elaboração dos autores.

- Obs.: 1. A população ocupada expandida inclui também os trabalhadores em outras formas de trabalho, conforme mencionado.
2. Dados não disponíveis para 2020 e 2021.
3. Dados anuais acumulados da quinta entrevista.

A análise da taxa de proteção social da população ocupada de 16 a 64 anos, desagregada por gênero, revela uma tendência preocupante entre 2021 e 2022. A taxa total de proteção social caiu para 70,2% em 2022, representando uma diminuição significativa em comparação aos anos anteriores, em que a taxa média ficava acima de 72%. A análise mostra que, embora a taxa masculina tenha registrado uma queda mais acentuada, passando de 72,5%, em 2019, para 69,7% em 2022, a taxa feminina, que começou em um nível ligeiramente superior, também diminuiu, mas de forma menos drástica, ostentando uma taxa de 71% em 2022. A queda maior na proteção social dos homens ocupados está relacionada também ao fim de regra de transição aplicada para parte dos trabalhadores rurais, predominantemente masculinos, que os equiparava temporariamente aos segurados especiais.¹⁰

10. Conforme mencionado em Vaz e Ansiliero (2022), 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, passaram a ser considerados desprotegidos, deixando de ser equiparados aos segurados especiais.

TABELA 7
Taxa de proteção social da população ocupada de 16 a 64 anos, conceito expandido

Categoria de proteção	2016		2019		2022	
	Pessoas	%	Pessoas	%	Pessoas	%
Protegidos	68.407.861	75,1	68.180.490	72,2	68.704.950	70,2
Contribuintes do RGPS	50.973.957	55,9	50.640.974	53,6	53.175.354	54,4
Contribuintes dos RPPS e SPSM	7.606.305	8,3	7.586.988	8,0	7.496.352	7,7
Militares	861.535	0,9	878.139	0,9	796.825	0,8
Servidores públicos estatutários	6.744.770	7,4	6.708.849	7,1	6.699.527	6,8
Segurados especiais e equiparados (RGPS)	8.674.177	9,5	8.479.718	9,0	6.636.270	6,8
Beneficiários não contribuintes	1.153.422	1,3	1.472.810	1,6	1.396.974	1,4
Desprotegidos	22.720.254	24,9	26.243.701	27,8	29.108.158	29,8
Não beneficiários e não contribuintes	22.720.254	24,9	26.243.701	27,8	29.108.158	29,8
Total	91.128.115	100,0	94.424.191	100,0	97.813.109	100,0

Fonte: PNAD Contínua/IBGE, 2016-2019 e 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: ago. 2024.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. No conceito expandido, a população ocupada inclui também os trabalhadores em outras formas de trabalho, conforme mencionado.

2. Dados anuais acumulados da quinta entrevista.

Esse declínio foi acompanhado por um aumento significativo no número de trabalhadores desprotegidos, que cresceu de 26,2 milhões (27,8%), em 2019, para 29,1 milhões (29,8%) em 2022. A tabela 7 mostra a composição da taxa de proteção social, e ajuda a explicar a tendência observada. Nota-se que, entre 2016 e 2019, a maior causa da queda da proteção social foi decorrente da diminuição relativa dos contribuintes do RGPS, ao passo que, entre 2019 e 2022, a maior parte da queda foi causada pelo menor número de segurados especiais e trabalhadores equiparados.

TABELA 8
Taxa de proteção social dos idosos de 65 anos ou mais, conceito expandido

Categoria de proteção	2016		2019		2022	
	Pessoas	%	Pessoas	%	Pessoas	%
Protegidos	15.976.164	90,1	18.011.054	90,3	20.057.789	89,3
Beneficiários	15.419.693	87,0	17.442.969	87,5	19.411.629	86,4
Aposentadoria, pensão ou benefício temporário	14.662.951	82,7	16.429.177	82,4	18.270.064	81,3
Benefício assistencial	756.742	4,3	1.013.792	5,1	1.141.564	5,1
Contribuintes não beneficiários	481.389	2,7	472.186	2,4	540.163	2,4
Contribuinte do RGPS	365.811	2,1	338.422	1,7	362.064	1,6
Contribuinte do RPPS ou SPSM	115.578	0,7	133.764	0,7	178.099	0,8

(Continua)

(Continuação)

Categoria de proteção	2016		2019		2022	
	Pessoas	%	Pessoas	%	Pessoas	%
Segurados especiais e equiparados (RGPS)	75.082	0,4	95.898	0,5	105.997	0,5
Desprotegidos	1.752.285	9,9	1.930.176	9,7	2.408.019	10,7
Total	17.728.449	100,0	19.941.230	100,0	22.465.808	100,0

Fonte: PNAD Contínua/IBGE, 2016-2019 e 2022. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: ago. 2024.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. No conceito expandido, a população ocupada inclui também os trabalhadores em outras formas de trabalho, conforme mencionado.

2. Dados anuais acumulados da quinta entrevista.

No caso da população de 65 anos ou mais (tabela 8), o aumento da desproteção não é uma tendência observada em todo o período. Série histórica de 2012 a 2022 em Ansiliero *et al.* (2023), calculada por método distinto, sem utilizar os dados do questionário de outras formas de trabalho da PNAD Contínua, mostra que a proteção social dos idosos esteve em patamares acima de 90% até 2019, despencou em 2020 e, só a partir de 2021, passou a apresentar alguma recuperação.

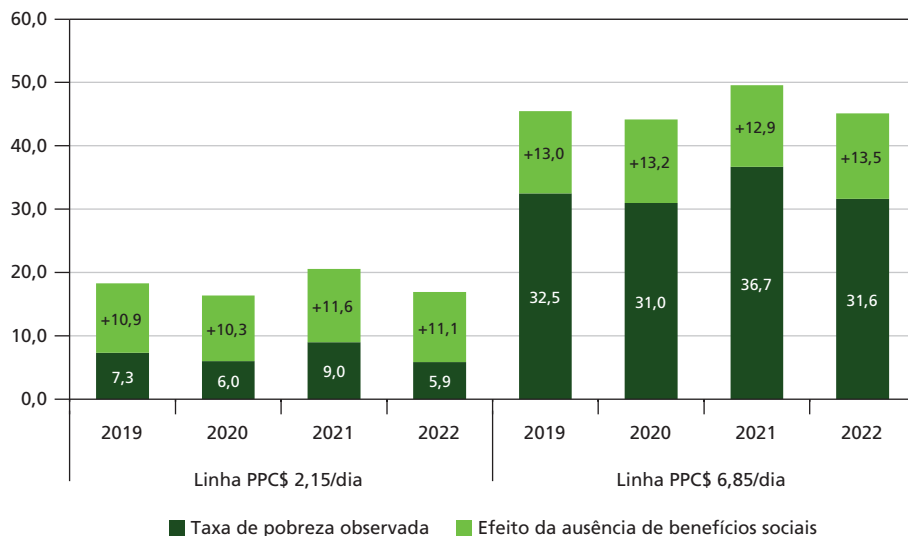
3.5 Incidência dos benefícios na distribuição de renda e efeito sobre a pobreza

A análise dos dados referentes à proporção de pessoas em situação de pobreza, com e sem benefícios sociais, revela o efeito da política de Previdência Social no Brasil sobre esse indicador. A simulação mostra uma significativa redução na taxa de pobreza observada em todas as linhas de pobreza analisadas, decorrente dos benefícios previdenciários e assistenciais sobre a renda domiciliar.

O impacto dos benefícios sociais (previdência e assistência social, exclusive Bolsa Família) na redução da pobreza permanece substancial e relativamente estável (gráfico 4). Em 2022, a ausência desses benefícios teria aumentado a taxa de pobreza em 11,1 pontos percentuais (p.p.) na linha de US\$ 2,5 PPC¹¹/dia e em 13,5 p.p. na linha de US\$ 6,85 PPC/dia. Isso demonstra a importância da Previdência Social e de outros programas de transferência de renda na mitigação da pobreza no Brasil.

11. PPC – paridade do poder de compra.

GRÁFICO 4
Efeito simulado da ausência de benefícios previdenciários e assistenciais sobre a pobreza (2019-2022)
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE, 2019-2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: ago. 2024.

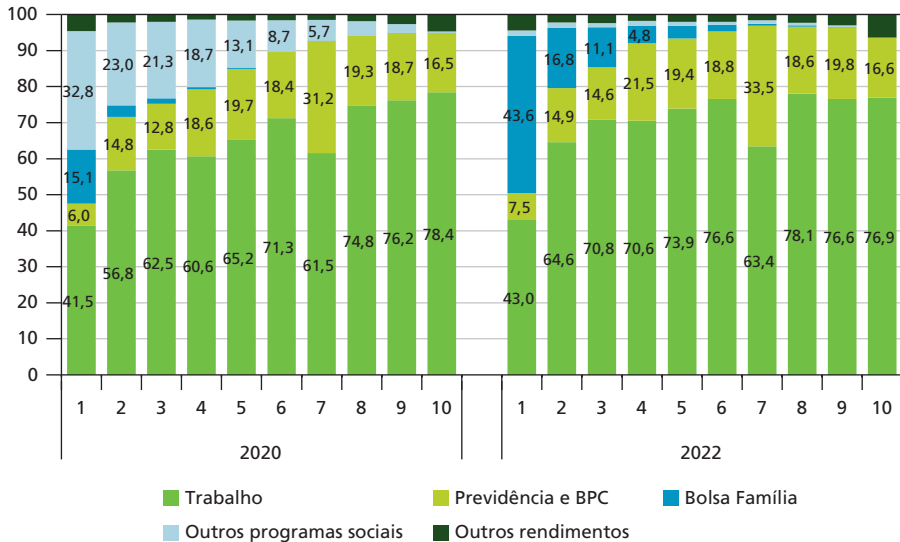
Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Linhas PPC US\$ 2,15/dia e PPC US\$ 6,85/dia correspondem às linhas de pobreza utilizadas pelo Banco Mundial, baseadas no dólar, calculadas pela PPC de 2017 para extrema pobreza e para pobreza em países de renda média-alta, respectivamente (Jolliffe *et al.*, 2022).

2. Dados anuais acumulados da primeira entrevista, entre 2012 e 2019, e os da quinta entrevista, entre 2020 e 2022.

Os efeitos simulados dos benefícios previdenciários e assistenciais seriam maiores, não fosse a alta concentração de beneficiários nos estratos médios e superiores da distribuição de renda. Ansiliero *et al.* (2023) mostram que a maior incidência de benefícios ocorre principalmente no 7º décimo da distribuição, isto é, entre os 70% a 80% dos domicílios de maior renda da população. Tal informação corrobora os resultados do gráfico 5, que mostra que a parcela do rendimento domiciliar da população do 7º décimo oriunda de benefícios previdenciários e assistenciais superou os 30% em 2020 e alcançou notáveis 33,5% em 2022.

GRÁFICO 5
Composição do rendimento domiciliar por fonte, segundo décimos da renda domiciliar *per capita*
 (Em %)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE, 2020 e 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: ago. 2024.

Elaboração dos autores.

Obs.: Dados anuais acumulados da primeira entrevista, entre 2012 e 2019, e os da quinta entrevista, entre 2020 e 2022.

3.6 Trabalho digital e cobertura previdenciária: análise da PNAD Contínua sobre motoristas e entregadores em plataformas digitais

Em outubro de 2023, o IBGE divulgou a PNAD Contínua relativa ao 4º trimestre de 2022, com o módulo temático sobre teletrabalho e trabalho por meio de plataformas digitais. Esta foi a primeira investigação oficial acerca dessa forma de trabalho, em que uma plataforma digital faz a ligação entre ofertantes e demandantes de um serviço.

Anteriormente, Lapa (2021) e Góes, Firmino e Martins (2021; 2022) apresentaram estimativas do quantitativo de trabalhadores que exerciam seus ofícios por intermédio de plataformas. Em Góes *et al.* (2023) e Costanzi e Santos (2023), foram feitas estimativas da cobertura previdenciária para motoristas e entregadores de aplicativos.

Esta seção busca apresentar algumas tabulações do módulo temático sobre teletrabalho e trabalho por meio de plataformas da PNAD Contínua do 4º trimestre de 2022. Como será visto, foi dada ênfase aos motoristas e entregadores de aplicativos, por serem a face mais visível entre aqueles que exercem seus trabalhos por intermédio de plataformas digitais.

Inicialmente, foi investigado o quantitativo de motoristas e entregadores por meio de contratação de seus serviços, que se encontram na tabela 9.

TABELA 9
Motoristas e entregadores por meio de contratação de seus serviços

Tipo	Plataformizado	Não plataformizado	Total
Condutores de automóveis no transporte particular de passageiros	720.806	470.683	1.191.489
Entregadores que utilizam motocicletas	171.486	166.030	337.516
Total	892.292	636.713	1.529.005

Fonte: IBGE (2023b).
Elaboração dos autores.

Os dados da PNAD Contínua mostram aproximadamente 1,2 milhão de motoristas que trabalham com transporte particular de passageiros, e 338 mil entregadores que utilizam motocicleta. Destes, 720,8 mil motoristas têm seus serviços contratados por meio de plataformas digitais, enquanto, entre os entregadores, os plataformizados chegam a 171 mil.

Como as duas categorias mais visíveis são as de motoristas e entregadores, parte-se agora para uma análise mais detalhada de cada uma delas acerca de sua inclusão previdenciária.

TABELA 10
Condição de contribuição à Previdência de motoristas de transporte particular de passageiros, por forma de contratação de seus serviços

Condição de contribuição ao RGPS	Plataformizado		Não plataformizado		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
Contribuinte	169.901	24	206.469	44	376.370	32
Não contribuinte	550.905	76	264.214	56	815.119	68
Total	720.806	100	470.683	100	1.191.489	100

Fonte: IBGE (2023b).
Elaboração dos autores.

De acordo com os dados da tabela 10, apenas 24% dos motoristas que trabalham no transporte particular de passageiros por meio de aplicativos estão cobertos pela Previdência Social. Entre os motoristas não plataformizados, 44% estão cobertos. No total de motoristas, independentemente de trabalharem por meio de aplicativos, a cobertura previdenciária alcançou 32%.

A tabela 11 apresenta as mesmas informações da tabela anterior, mas restrita ao universo dos entregadores de mercadorias que trabalham com uso de motocicleta.

TABELA 11
Condição de contribuição à Previdência de entregadores, por forma de contratação de seus serviços

Condição de contribuição ao RGPS	Plataformizado		Não plataformizado		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
Contribuinte	38.306	22	66.157	40	104.464	31
Não contribuinte	133.180	78	99.872	60	233.052	69
Total	171.486	100	166.030	100	337.516	100

Fonte: IBGE (2023b).
 Elaboração dos autores.

Os resultados mostram que, entre os entregadores, 31% estão cobertos pela Previdência. Entre aqueles que trabalham por meio de plataformas digitais, 22% estão cobertos, contra 40% dos não plataformizados.

Também foi feito o recorte de raça/cor da pele e gênero para os motoristas e os entregadores que utilizam motocicletas. Os resultados encontram-se nas tabelas 12 e 13.

Os dados da tabela 12 mostram que a maioria dos motoristas que trabalham no transporte particular de passageiros realizam seu trabalho por intermédio de plataformas digitais, independentemente de seu gênero e raça/cor da pele. A tabela também mostra que a maioria dos motoristas são homens (1,09 milhão, contra menos de 100 mil mulheres).

TABELA 12
Condição de contribuição à Previdência de motoristas de transporte particular de passageiros, por forma de contratação de seus serviços, segundo gênero e raça/cor da pele

Gênero	Raça/cor da pele	Plataformizado						Não plataformizado					
		Contribuinte		Não contribuinte		Total		Contribuinte		Não contribuinte		Total	
		Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Masculino	Branca	87.043	31	197.204	69	284.246	100	89.842	49	92.162	51	182.004	100
	Negra	72.292	19	308.545	81	380.836	100	93.127	38	151.819	62	244.945	100
	Total	159.335	24	505.749	76	665.082	100	182.969	43	243.981	57	426.949	100
Feminino	Branca	4.316	15	23.935	85	28.251	100	16.754	68	7.745	32	24.499	100
	Negra	5.320	24	17.199	76	22.519	100	5.895	35	10.766	65	16.661	100
	Total	9.636	19	41.134	81	50.770	100	22.649	55	18.511	45	41.160	100
Total		168.971	24	546.883	76	715.853	100	205.618	44	262.492	56	468.110	100

Fonte: IBGE (2023b).
 Elaboração dos autores.

As informações da tabela 12 mostram também que, para todos os recortes de gênero e raça/cor da pele, a cobertura previdenciária é maior entre os trabalhadores não plataformizados. Entre os trabalhadores plataformizados, os homens brancos apresentam a maior cobertura previdenciária (31%), seguidos das mulheres negras (24%), mas estas em número bem menor que aqueles (5.320, contra 87.043).

Chama atenção também o fato de o número de motoristas plataformizados (715.853) ser bem superior ao de não plataformizados (468.110), mas o número de cobertos pela Previdência ser maior entre os não plataformizados (205.618 contra 168.971 plataformizados contribuintes), o que aponta para percentuais de cobertura de 24% entre os que trabalham por intermédio de aplicativos e 44% para os demais.

TABELA 13

Condição de contribuição à Previdência de entregadores, por forma de contratação de seus serviços, segundo gênero e raça/cor da pele

Gênero	Raça/cor da pele	Plataformizado						Não plataformizado					
		Contribuinte		Não contribuinte		Total		Contribuinte		Não contribuinte		Total	
		Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Masculino	Branca	9.412	17	44.781	83	54.192	100	27.966	46	32.922	54	60.888	100
	Negra	25.546	23	84.486	77	110.032	100	31.345	34	61.077	66	92.422	100
	Total	34.958	21	129.267	79	164.224	100	59.311	39	93.999	61	153.310	100
Feminino	Branca	2.393	62	1.453	38	3.846	100	4.847	76	1.520	24	6.367	100
	Negra	955	39	1.480	61	2.435	100	1.999	35	3.785	65	5.784	100
	Total	3.348	53	2.933	47	6.281	100	6.846	56	5.305	44	12.151	100
Total		38.306	22	132.200	78	170.506	100	66.157	40	99.304	60	165.461	100

Fonte: IBGE (2023b).

Elaboração dos autores.

No caso dos entregadores, também há o predomínio de trabalhadores do sexo masculino. Ou seja, assim como entre os motoristas que trabalham no transporte particular de passageiros, a maioria dos entregadores são homens: 317,5 mil (ou 94,5%), contra 18,4 mil (ou 5,5%) mulheres.

Os resultados da tabela 13 mostram que a cobertura previdenciária é maior entre os entregadores não plataformizados. Entre os trabalhadores plataformizados, as mulheres brancas apresentam a maior cobertura previdenciária (62%), seguidas das mulheres negras (39%). Ocorre, no entanto, que as entregadoras plataformizadas cobertas pela Previdência são apenas 8,7% do total de entregadores plataformizados que contam com proteção previdenciária.

Assim como no caso dos motoristas, chama atenção o fato de o número de entregadores plataformizados (170.506) ser bem próximo ao de não plataformizados (165.461), mas o número de cobertos pela Previdência ser maior entre os não plataformizados (66.157, contra 38.306 plataformizados contribuintes), o que aponta para os percentuais de cobertura de 22% entre os que trabalham por intermédio de aplicativos, e 40% para os demais.

De um modo geral, é possível afirmar que o trabalho de motoristas e entregadores de aplicativos é eminentemente masculino (93,5%) e exercido por negros, em sua maioria (58%). Em relação à cobertura previdenciária de motoristas e entregadores, foi observado que, entre os não plataformizados, a proteção previdenciária é maior que entre os que exercem seu trabalho por intermédio de plataformas digitais.

Entre os motoristas plataformizados, a maior cobertura previdenciária é observada entre os homens brancos, seguidos das mulheres negras – estas em número bem inferior (5,3 mil contra 87 mil). Em relação aos entregadores de aplicativos, a maior proteção previdenciária é observada entre as mulheres brancas, seguidas das mulheres negras. Vale ressaltar, contudo, que as entregadoras plataformizadas cobertas pela Previdência são apenas 8,7% do total de entregadores plataformizados protegidos.

Em suma, diante da baixa cobertura previdenciária entre os motoristas e entregadores plataformizados, entende-se como necessária uma política de inclusão protetiva para esses trabalhadores.

3.7 Previdência complementar

Em 26 outubro de 2022, foi aprovada a Lei nº 14.463, que reabriu o prazo para a opção pelo RPC até 30 de novembro de 2022. O fluxo de servidores públicos ativos para EFPCs, por conta da reabertura desta opção, pode explicar o crescimento de 6,6% na população das EFPCs com patrocínio público em 2022 (tabela 14). Esse crescimento foi o maior da série histórica desde 2011, e superou significativamente os aumentos observados nas populações dos planos de patrocínio privado e instituído.

TABELA 14
Crescimento anual da população das EFPCs, por tipo de patrocínio (2010-2022)

Ano	Privado		Público		Instituído	
	Quantidade	Varição anual (%)	Quantidade	Varição anual (%)	Quantidade	Varição anual (%)
2010	1.733.758	-	1.102.549	-	74.151	-
2011	1.788.903	3,2	1.152.962	4,6	87.018	17,4
2012	1.798.912	0,6	1.175.781	2,0	101.090	16,2
2013	1.812.188	0,7	1.147.497	-2,4	180.444	78,5
2014	1.890.040	4,3	1.172.046	2,1	193.308	7,1

(Continua)

(Continuação)

Ano	Privado		Público		Instituído	
	Quantidade	Varição anual (%)	Quantidade	Varição anual (%)	Quantidade	Varição anual (%)
2015	1.872.958	-0,9	1.183.856	1,0	203.846	5,5
2016	1.822.436	-2,7	1.193.300	0,8	216.022	6,0
2017	1.889.126	3,7	1.211.501	1,5	228.652	5,8
2018	1.875.606	-0,7	1.227.023	1,3	254.355	11,2
2019	1.972.943	5,2	1.230.521	0,3	300.143	18,0
2020	2.087.858	5,8	1.293.879	5,1	336.943	12,3
2021	2.133.775	2,2	1.213.859	-6,2	364.325	8,1
2022	2.162.581	1,4	1.293.426	6,6	376.093	3,2

Fonte: Brasil (2023).

A população ativa das EFPCs cresceu 1% a.a. em média, de 2013 a 2018. No período de 2019 a 2022, esse crescimento foi de 4% (tabela 15). Nesse último período, o crescimento anual médio da população ativa ultrapassou o dos aposentados (1,4%) e pensionistas (2,7%).

TABELA 15
Evolução da população das EFPCs (2012-2022)

Ano	Ativos	Aposentados	Pensionistas	Total
2012	2.385.026	526.808	163.949	3.075.783
2013	2.429.791	540.752	169.586	3.140.129
2014	2.525.463	558.206	171.725	3.255.394
2015	2.513.966	574.834	171.860	3.260.660
2016	2.458.961	596.669	176.128	3.231.758
2017	2.524.800	625.450	179.029	3.329.279
2018	2.528.047	646.370	182.567	3.356.984
2019	2.652.162	667.644	183.801	3.503.607
2020	2.849.449	680.830	188.401	3.718.680
2021	2.998.998	638.968	179.968	3.817.934
2022	2.950.032	680.569	201.499	3.832.100

Fonte: Brasil (2023).

Separando-se a população de participantes das EFPCs por tipo de patrocínio, observa-se um crescimento de aproximadamente 200 mil participantes em fundos privados entre 2019 e 2022. Para fundos públicos, esse crescimento foi de cerca de 60 mil participantes. Mesmo no período de pandemia, o setor privado avançou com programas de previdência complementar.

Os dados das EAPCs vão até 2018. Nesse ano, cerca de 10 milhões de brasileiros tinham planos ativos nesse sistema (tabela 16). Por tipo de produto, cerca de 70% desses planos eram Vida Gerador de Benefício Livre (VGBL), 23% eram Plano Gerador de Benefício Livre (PGBL), e o restante era de entidades abertas tradicionais.

TABELA 16
Evolução da população das EAPCs¹ (2010-2018)

Ano	Ativos	Aposentados	Pensionistas	Total
2010	6.101.325	62.889	14.413	6.178.627
2011	5.998.175	63.971	16.774	6.078.920
2012	7.095.803	64.651	17.322	7.177.776
2013	7.337.536	68.577	18.420	7.424.533
2014	7.803.226	71.339	19.428	7.893.993
2015	9.082.349	72.985	23.406	9.178.740
2016	10.220.750	67.126	24.143	10.312.019
2017	10.504.587	45.987	19.796	10.570.370
2018	9.813.661	44.462	20.152	9.878.275

Fonte: Brasil (2023).

Nota: ¹ Considera apenas os planos individuais.

Os patrimônios das entidades abertas e fechadas de previdência complementar, em porcentagem do PIB, não apresentaram grande evolução no período entre 2016 e 2022, correspondendo a mais de 20% (tabela 17).

TABELA 17
Patrimônio das EAPCs e EFPCs (2013-2022)
(Em % do PIB)

Ano	EFPC	EAPC
2013	12,8	7,5
2014	12,2	8,2
2015	12,0	9,4
2016	12,7	11,0
2017	12,8	12,4
2018	13,2	13,0
2019	13,6	13,9
2020	13,9	14,5
2021	12,9	13,0
2022	13,0	14,0

Fonte: Brasil (2023).

Dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) mostram que os ativos dos fundos de pensão brasileiros em relação ao PIB ainda são baixos, em comparação a países como o Chile, que detinha 57,7% do valor de ativos em relação ao PIB em 2022. Esse percentual também é menor que em países escandinavos, como Dinamarca e Suécia, cujos percentuais foram de 192,3% e 97,9% em 2022. Esses números refletem não apenas a robustez dos sistemas previdenciários complementares nesses países, mas também a menor dependência dos cidadãos em relação aos benefícios governamentais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo analisou a evolução recente da Previdência Social brasileira, com ênfase no período compreendido entre 2021 e 2022. Para isso, apresentamos um panorama da política, focado nas alterações legais, resoluções e implementação de reformas nos entes federados, e realizamos acompanhamento e análise dos principais indicadores-chave da Previdência Social.

Entre as diversas questões apresentadas na seção sobre o panorama da política, mostramos o problema gerado pelo “milagre da contribuição única”. O prejuízo de longa duração deixado por essa brecha legislativa, criada durante a tramitação da proposta de reforma previdenciária no Congresso Nacional, é da ordem de R\$ 30 bilhões ao longo da vida dos beneficiários, supondo duração média do benefício em torno de vinte anos. Mostramos, assim, que a interpretação jurídica de que o divisor mínimo teria sido revogado implicitamente pela EC nº 103/2019 é questionável.

No que concerne à implementação da reforma da Previdência de 2019 entre os entes federados, mostramos uma alta taxa de adequação em aspectos como a instituição da previdência complementar (91%) e a adoção da alíquota de 14% ou progressiva (93%). Contudo, a descentralização das regras de benefícios resultou em uma implementação desigual, com apenas 35% dos entes adotando ao menos 80% das mudanças previstas na EC nº 103/2019.

Essa disparidade na implementação das regras de benefícios pode comprometer o resultado esperado da reforma e a sustentabilidade de longo prazo dos RPPS. A variação nas regras entre diferentes entes federativos pode criar desigualdades no sistema previdenciário e dificultar a gestão unificada da Previdência em âmbito nacional.

Por fim, o uso crescente de recursos do PIS/Pasep para financiar a Previdência Social suscita preocupações. Embora os recursos do PIS/Pasep estejam ajudando no equacionamento do déficit da Previdência, essa mudança também introduz um efeito adverso nas políticas de emprego. A crescente alocação de recursos do FAT para a Previdência compromete a capacidade deste fundo de financiar políticas públicas essenciais para a geração de empregos e qualificação da mão de obra.

Contudo, é preciso notar que se trata de despesa obrigatória que precisa ser custeada de qualquer forma, havendo necessidade de serem encontradas formas de financiamento que não tornem o custeio do RGPS mais regressivo.

No que se refere ao acompanhamento e à análise da política, mostramos a recuperação no número de concessões de benefícios após o período crítico da pandemia, com o INSS concedendo 5,2 milhões de benefícios, e o RGPS, 4,5 milhões. Este aumento, contudo, não representa um patamar extraordinário, mas, sim, uma retomada aos níveis pré-pandêmicos. Tal *performance*, no entanto, foi fundamental para permitir uma redução de 38,8% na “fila” do INSS.

O aumento no número de contribuintes do RGPS, impulsionado principalmente pelo aumento do número de empregados e MEIs, sugere uma recuperação do mercado de trabalho formal após o impacto inicial da pandemia de covid-19. O crescimento contínuo dos MEIs, no entanto, indica uma tendência de flexibilização e diversificação das relações de trabalho, possivelmente impulsionadas pela digitalização e pela economia de plataformas. Também é importante enfatizar que a crescente participação do MEI no total de contribuintes do RGPS pode representar a fragilização do financiamento do RGPS a médio e longo prazo, tendo em vista ser um plano altamente subsidiado do ponto de vista atuarial, beirando o não contributivo.

A queda na taxa de proteção social da população ocupada expandida para 70,2% e a diminuição da cobertura entre diferentes categorias de trabalhadores, como empregadores e trabalhadores domésticos, acende um sinal de alerta de que, embora o número total de contribuintes do RGPS tenha crescido, a redução observada dos segurados especiais e equiparados resultou em um aumento de 2,8 milhões de trabalhadores desprotegidos.

Finalmente, a diferença entre a despesa com pagamento de benefícios previdenciários (R\$ 1,254 trilhão) e a arrecadação líquida de contribuições (R\$ 757 bilhões), resultando em uma necessidade de financiamento de R\$ 497 bilhões, ressalta a urgência de um debate amplo e informado sobre as reformas necessárias para garantir a equidade e a sustentabilidade da Previdência Social no futuro.

REFERÊNCIAS

ANSILIERO, G.; COSTANZI, 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). Disponível em: <https://hdl.handle.net/10419/243042>.

ANSILIERO, G. *et al.* **Beneficiômetro da Seguridade Social**: um panorama da previdência social brasileira a partir de indicadores clássicos. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 2023. (Texto para Discussão, n. 2941). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12481>.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **O papel do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) como fonte de *fundring* do BNDES e suas perspectivas**. Rio de Janeiro: BNDES, 2023. 7 p. (Estudos Especiais do BNDES, n. 10). Disponível em <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/23745>.

BRASIL. Lei nº 4.266, de 3 de outubro de 1963. Institui o salário-família do trabalhador. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 out. 1963.

BRASIL. Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 nov. 1999.

BRASIL. Lei nº 10.710, de 5 de agosto de 2003. Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para restabelecer o pagamento, pela empresa, do salário-maternidade devido à segurada empregada gestante. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 ago. 2003.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019a.

BRASIL. Ministério da Economia. **Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME**. Brasília: ME, 2019b.

BRASIL. Portaria nº 480, de 22 de junho de 2020. Dispõe sobre as orientações quanto aos pagamentos das antecipações para os requerentes do Benefício de Prestação Continuada e do benefício de auxílio-doença, estabelecidas pela Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020. **Diário Oficial da União**, 23 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 14.331, de 4 de maio de 2022. Altera a Lei nº 13.876, de 20 de setembro de 2019, e a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre o pagamento de honorários periciais e sobre os requisitos da petição inicial em litígios e em medidas cautelares relativos a benefícios assistenciais e previdenciários por incapacidade; e revoga dispositivo da Lei nº 8.620, de 5 de janeiro de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2022a.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Boletim estatístico da Previdência Social**, Brasília, v. 27, n. 12, 2022b.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Relatório Gerencial de Previdência Complementar**: 4º trimestre. Brasília: MPS, 2023.

COSTANZI, R. N. Evolução da Despesa Previdenciária no Brasil. **Informações Fipe**, n. 513, jun. 2023. Disponível em: <https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bi/bif513-16-28.pdf>.

COSTANZI, R. N.; SANTOS, C. F. A proteção social dos trabalhadores de plataformas digitais. **Informações Fipe**, n. 509, p. 28-46, fev. 2023. Disponível em: <https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif509.pdf>.

GÓES, G.; FIRMINO, A.; MARTINS, F. A *gig economy* no Brasil: uma abordagem inicial para o setor de transporte. **Carta de Conjuntura**, n. 53, nota 5, out-dez. 2021.

GÓES, G.; FIRMINO, A.; MARTINS, F. Painel da *gig economy* no setor de transportes do Brasil: quem, onde, quantos e quanto ganham. **Carta de Conjuntura**, n. 55, nota 14, abr.-jun. 2022.

GÓES, G. S. *et al.* A proteção social dos trabalhadores da *gig economy* do setor de transporte no Brasil. **Carta de Conjuntura**, n. 58, nota 16, jan.-mar. 2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: rendimento de todas as fontes – 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2023a.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)**: 4º trimestre de 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2023b.

ILO – INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION. **The ILO Multi-Pillar pension model**: building equitable and sustainable pension systems. Genebra: ILO, 27 set. 2018. Disponível em: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55234>.

JOLLIFFE, D. *et al.* **Assessing the impact of the 2017 PPPs on the international poverty line and global poverty**. Washington: World Bank Group, fev. 2022. (Policy Research Working Paper, n. 9941). Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/353811645450974574/Assessing-the-Impact-of-the-2017-PPPs-on-the-International-Poverty-Line-and-Global-Poverty>.

LAPA, R. S. O trabalho em plataformas digitais e a pandemia da covid-19: análise dos dados da PNAD covid-19/IBGE. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 71, p. 41-57, abr. 2021.

MENDES, M.; COSTANZI, R. N.; SIDONE, O. Como anda a Previdência pós-reforma? **Revista Conjuntura Econômica**, v. 77, n. 8, p. 22-28, ago. 2023. Disponível em: https://www18.fgv.br/mailling/2023/ibre/Revista_Conjuntura_Agosto/9339454/.

VAZ, F.; ANSILIERO, G. Previdência Social. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 29, p. 1-40, 2022. Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11535>.

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

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

Vanessa Vieira

Capa

Andrey Tomimatsu

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