

Ansiliero, Graziela; Vaz, Fábio Monteiro; da Silva Filho, Geraldo Andrade;  
Rangel, Leonardo Alves; Costanzi, Rogério Nagamine

**Working Paper**

## Beneficiômetro da Seguridade Social: Um panorama da previdência social brasileira a partir de indicadores clássicos

Texto para Discussão, No. 2941

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Ansiliero, Graziela; Vaz, Fábio Monteiro; da Silva Filho, Geraldo Andrade;  
Rangel, Leonardo Alves; Costanzi, Rogério Nagamine (2023) : Beneficiômetro da Seguridade  
Social: Um panorama da previdência social brasileira a partir de indicadores clássicos, Texto  
para Discussão, No. 2941, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília,  
<https://doi.org/10.38116/td2941-port>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/285063>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen  
Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle  
Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich  
machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen  
(insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten,  
gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort  
genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your  
personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial  
purposes, to exhibit the documents publicly, to make them  
publicly available on the internet, or to distribute or otherwise  
use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open  
Content Licence (especially Creative Commons Licences), you  
may exercise further usage rights as specified in the indicated  
licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

**TEXTO PARA DISCUSSÃO**

**2941**

**BENEFICIÔMETRO DA  
SEGURIDADE SOCIAL: UM  
PANORAMA DA PREVIDÊNCIA  
SOCIAL BRASILEIRA A PARTIR DE  
INDICADORES CLÁSSICOS**

**GRAZIELA ANSILIERO  
FÁBIO MONTEIRO VAZ  
GERALDO ANDRADE DA SILVA FILHO  
LEONARDO ALVES RANGEL  
ROGERIO NAGAMINE COSTANZI**

**ipea**

Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

## **BENEFICIÔMETRO DA SEGURIDADE SOCIAL: UM PANORAMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA A PARTIR DE INDICADORES CLÁSSICOS**

**GRAZIELA ANSILIERO<sup>1</sup>**

**FÁBIO MONTEIRO VAZ<sup>2</sup>**

**GERALDO ANDRADE DA SILVA FILHO<sup>3</sup>**

**LEONARDO ALVES RANGEL<sup>4</sup>**

**ROGERIO NAGAMINE COSTANZI<sup>5</sup>**

---

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

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e de Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento e Orçamento.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

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

**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**

**CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL**

**Diretor de Estudos Internacionais**

**FÁBIO VÉRAS SOARES**

**Chefe de Gabinete**

**ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA**

**Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social**

**ANTONIO LASSANCE**

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

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

# Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2023

Beneficiômetro da Seguridade Social : um panorama da previdência social brasileira a partir de indicadores clássicos / Graziela Ansiliero ... [et al.]. – Rio de Janeiro : IPEA, 2023.  
89 p. : il., gráfs., mapas. – (Texto para Discussão ; 2941).

Inclui Bibliografia.  
ISSN 1415-4765

1. Beneficiômetro. 2. Seguridade Social. 3. Previdência.
4. Indicadores. 5. Proteção Social. 6. Brasil. I. Ansiliero, Graziela.
- II. Vaz, Fábio Monteiro. III. Silva Filho, Geraldo Andrade da.
- IV. Rangel, Leonardo Alves. V. Costanzi, Rogerio Nagamine.
- VI. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 368.40981

Ficha catalográfica elaborada por Ana Paula Fernandes Abreu CRB-7/4769.

**Como citar:**

ANSILIERO, Graziela; VAZ, Fábio Monteiro; SILVA FILHO, Geraldo Andrade da; RANGEL, Leonardo Alves; COSTANZI, Rogerio Nagamine. **Beneficiômetro da Seguridade Social** : um panorama da previdência social brasileira a partir de indicadores clássicos. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 2023. 89 p. : il., mapas. (Texto para Discussão, n. 2941). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2941-port>

**JEL:** H55.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://repositorio.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.

# SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| SINOPSE  |    |
| ABSTRACT   |    |
| APRESENTAÇÃO.....  | 7  |
| 1 INTRODUÇÃO.....  | 10 |
| 2 ESTRUTURA E CONFIGURAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....  | 12 |
| 2.1 Segurados, beneficiários e oferta de benefícios e serviços.....  | 15 |
| 2.2 Financiamento e resultado financeiro da previdência social.....  | 26 |
| 3 O BENEFICIÔMETRO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL PÚBLICA BRASILEIRA: UM PANORAMA A PARTIR DE INDICADORES CLÁSSICOS.....  | 28 |
| 3.1 Aspectos metodológicos.....  | 29 |
| 3.2 Indicadores de escala do sistema de proteção social e previdenciária.....                                    | 36 |
| 3.3 Indicadores de cobertura da proteção social e previdenciária na população.....                               | 48 |
| 3.4 Indicadores de adequação dos benefícios previdenciários...59   |    |
| 3.5 Indicadores de efeitos dos benefícios previdenciários e assistenciais sobre a pobreza.....                   | 64 |
| 3.6 Indicadores de contribuição dos benefícios previdenciários e assistenciais para a desigualdade de renda..... | 67 |
| 3.7 Indicadores de sustentabilidade contributiva dos regimes previdenciários.....                                | 73 |
| 3.8 Indicadores de receitas, despesas e resultado previdenciário.....  | 79 |
| 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....  | 83 |
| REFERÊNCIAS.....   | 86 |

## SINOPSE

O objetivo deste trabalho é apresentar um panorama da previdência social, que compõe, juntamente com a saúde pública e a assistência social, a seguridade social no Brasil. Este texto representa somente uma parte de uma trilogia de *Textos para Discussão* estruturada para explicitar a relevância da seguridade social, com foco em seus benefícios e serviços diretos e indiretos aos cidadãos, e os desafios para a consolidação de seus três sistemas – saúde, previdência e assistência social – como alicerces da política de proteção social no país. Optou-se por um escopo que privilegia o conjunto da proteção de natureza previdenciária pública, contemplando seus componentes contributivo (Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, sistemas de proteção social dos militares e clientela urbana do Regime Geral de Previdência Social – RGPS urbano), semicontributivo (clientela rural do RGPS) e não contributivo (circunscrito aos benefícios assistenciais continuados dos seguintes grupos de espécies: renda mensal vitalícia – RMV –, pensão mensal vitalícia – PMV – e benefício de prestação continuada – BPC). Parte-se da apresentação de um conjunto de indicadores clássicos para estruturar a análise da previdência social pública em torno de sete dimensões fundamentais: i) escala do sistema de proteção social e previdenciária; ii) cobertura da proteção social e previdenciária na população; iii) adequação dos benefícios previdenciários; iv) efeitos (simulados) dos benefícios previdenciários e assistenciais sobre a pobreza; v) contribuição dos benefícios previdenciários e assistenciais para a desigualdade de renda; vi) sustentabilidade contributiva dos regimes previdenciários; e vii) receitas, despesas e resultado previdenciário. A análise aponta para desafios de longo prazo, mas também revela resultados correntes em matéria de proteção social sob a ótica previdenciária.

**Palavras-chave:** beneficiômetro; seguridade social; previdência; indicadores; proteção social.

## ABSTRACT

The purpose of this work is to provide an overview of social security, which, along with public health and social assistance, constitutes social security in Brazil. This text represents only a part of a trilogy of Discussion Papers structured to highlight the relevance of social security, focusing on its direct and indirect benefits and services to citizens, and the challenges for the consolidation of its three systems – health, pension, and social assistance – as the foundations of the social protection policy in the country. We have chosen a scope that prioritizes the overall public pension protection, encompassing its contributory components (public service social security systems, social protection systems for military personnel, and the urban beneficiaries of the General Social Security System – urban RGPS), semi-contributory (rural beneficiaries of the RGPS), and non-contributory (continuous payment social assistance benefits). We begin with the presentation of a set of classic indicators to structure the analysis of public social security around seven fundamental dimensions: i) the scale of the social and pension protection system; ii) coverage

of social and pension protection in the population; iii) adequacy of pension benefits; iv) (simulated) effects of pension and welfare benefits on poverty; v) the contribution of pension and welfare benefits to income inequality; vi) contributory sustainability of pension systems; and vii) revenues, expenses, and pension results. The analysis points to long-term challenges but also reveals current results in terms of social protection from a pension perspective.

**Keywords:** benefit meter; social security; pension system; indicators; social protection.

## APRESENTAÇÃO

Uma das grandes inovações da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) foi o acolhimento do conceito de seguridade social na proteção social brasileira, representando a consolidação de um arranjo protetivo inovador em termos de institucionalidade e de garantias no campo social. Essa mudança foi responsável pela organização de um conjunto de provisões que vem, desde então, atuando como relevante fator de melhoria das condições de vida da população brasileira. Acolhendo a assistência social, a previdência social e a saúde como direitos de cidadania integrados na seguridade social, o texto constitucional instituiu novos fundamentos para o desenvolvimento de nossas políticas sociais. Contudo, em que pese o avanço na formulação e implementação das políticas da seguridade social e o contínuo aperfeiçoamento dos sistemas de monitoramento da gestão e das ofertas setoriais, nosso conhecimento sobre os resultados dessas ofertas ainda é pouco sistematizado. É essa lacuna que a Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea) pretende agora preencher com a organização do *Beneficiômetro da seguridade social* e com o lançamento de uma nova série de estudos a ele relacionada.

O beneficiômetro é um dos produtos do projeto Seguridade Social no Brasil, que tem por objetivo discutir a importância, o estado da arte, os desafios e as perspectivas para o aperfeiçoamento dessa área em nosso país. Ele é um instrumento que se materializa na forma de um painel de indicadores sobre as ofertas na área da seguridade social. A sua construção demanda esforço coletivo para a seleção e a sistematização de indicadores existentes, assim como para a proposição de novos indicadores, que atendam aos objetivos definidos para esse instrumento.

São três os seus objetivos. O primeiro é ampliar e qualificar a visão sobre os benefícios relacionados à seguridade social. Geralmente quando se fala de benefício vem à mente o qualificador financeiro, como se essa categoria se referisse apenas às transferências de recursos financeiros aos cidadãos. Essa visão é parcial. As provisões em política social são diversas, havendo benefícios monetários e não monetários. Os benefícios monetários são facilmente reconhecidos e se consubstanciam em auxílios, transferências de renda temporárias ou permanentes, pensões e aposentadorias. Podem ter base contributiva e não contributiva, operados respectivamente pela política de previdência e de assistência social, e buscam responder ao duplo desafio da substituição ou da complementação de renda. Os benefícios não monetários, não menos importantes, são constituídos por serviços de saúde e por serviços socioassistenciais, essenciais para a promoção do bem-estar da população brasileira, além da disponibilização de



bens, tais como medicamentos, próteses e cestas básicas. Melhorar o conhecimento sobre o desenho das ofertas e do arcabouço institucional que lhe dá sustentação permitirá avaliar ainda melhor os resultados e os desafios no campo da seguridade social.

O segundo objetivo do beneficiômetro é explicitar quais e quantos são os benefícios, além de sua relevância no âmbito da seguridade social, favorecendo uma melhor compreensão das diversas dimensões em que tais aportes consolidam a proteção social da população brasileira. São diferentes as formas como se materializam as garantias devidas pelo Estado nas distintas políticas públicas que integram a seguridade social, e até em uma mesma política. São também distintas as situações sociais que demandam a segurança e a resolutividade da oferta pública. Cabe, pois, avançar na identificação e na mensuração do público beneficiado e das modalidades de ofertas, revelando, por exemplo, a quantidade de atendimentos realizados, de públicos e pessoas atendidas, de valores, serviços e atendimentos recebidos. Assim, cria-se um importante contraponto na discussão sobre a política fiscal. Se, de um lado, o Estado cobra tributos da sociedade, de outro, ele devolve à sociedade uma parte dos recursos arrecadados na forma de benefícios monetários e outra parte desses recursos transformada em serviços e bens, que são benefícios não monetários. Tal explicitação também pode contribuir para a discussão sobre a razoabilidade entre os recursos obtidos da sociedade e os benefícios que lhe são ofertados, evidenciando as características do arranjo resolutivo e redistributivo e ampliando as referências empíricas para a formulação e aprimoramento de políticas voltadas à garantia de bem-estar e à redução das desigualdades sociais, objetivos incontornáveis de nossa República.

Por fim, o terceiro objetivo do beneficiômetro é possibilitar o acompanhamento dos benefícios da seguridade social, sempre que possível, considerando os contextos socioeconômicos e as especificidades, demandas e vulnerabilidades sociais de seus diferentes públicos. Mudanças nas conjunturas econômica e social, bem como na organização institucional e política, podem afetar as políticas sociais e a política fiscal, com implicações para a oferta de benefícios, podendo potencializar ou eventualmente comprometer o nível de proteção social e as condições de vida da população. A produção e a disponibilização periódica de indicadores sobre os benefícios da seguridade social constituem um sistema de alerta para as possíveis implicações de alterações no sistema de proteção social e na situação social do país.

Cabe registrar que o esforço de organizar essa síntese de indicadores que expresse os resultados das políticas de seguridade social teve como inspirador o professor Elias Antônio Jorge, que foi um grande defensor da seguridade social. Graduado em

matemática e doutor em educação, o professor Elias, como era conhecido, teve significativa participação no desenvolvimento do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops). O Siops foi criado em 2000 para possibilitar o acompanhamento das despesas em saúde dos estados, do Distrito Federal (DF) e dos municípios e constitui atualmente uma imprescindível fonte de dados sobre o financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS). Em 2003, o professor Elias contribuiu para a criação do Departamento de Economia da Saúde do Ministério da Saúde, do qual foi o primeiro diretor. Embora a sua atuação tenha se concentrado na área da saúde, ele acompanhava as demais políticas de seguridade social, tendo sido o pioneiro a apresentar a ideia de se criar um beneficiômetro,<sup>1</sup> que seria um contador quantitativo e qualitativo dos benefícios daquele sistema. Segundo ele, o beneficiômetro teria o mérito de destacar e evidenciar as repercussões das ofertas e provisões da seguridade social brasileira, sendo um contraponto ao impostômetro, que explicita a função contribuinte da sociedade. Infelizmente, o professor Elias não teve tempo para implementar essa proposta. Faleceu aos 70 anos, em 2018. Mas a originalidade e a força de suas ideias permanecem vivas e nos inspiraram a desenvolver o *Beneficiômetro da seguridade social*. Tomamos a liberdade de utilizar o termo por ele criado, como uma singela homenagem em reconhecimento da importância de seu trabalho.

Neste texto, os autores apresentam e discutem os indicadores propostos para o componente previdência social do *Beneficiômetro da seguridade social*. Outros dois textos para discussão serão publicados para apresentar e discutir, separadamente, os indicadores dos seus componentes saúde e assistência social. Esperamos que este seja apenas o primeiro passo do seu desenvolvimento. Que possamos aperfeiçoá-lo oportunamente e disponibilizá-lo em meio de fácil consulta para que ele possa efetivamente se constituir em instrumento de gestão e de controle social.

---

1. Podem-se consultar algumas de suas falas sobre o beneficiômetro nos seguintes sites: i) entrevista concedida à Fiocruz em 1º de dezembro de 2011, disponível em: <https://bit.ly/3zBU7jg>; e ii) debate na Câmara dos Deputados sobre o financiamento do SUS em 15 de maio de 2013, disponível em: <https://bit.ly/3vGERds>.

## 1 INTRODUÇÃO

A CF/1988 abordou em capítulo próprio a seguridade social, dividindo-a em três sistemas distintos: previdência social, assistência social e saúde. Esses sistemas devem ser mantidos por iniciativas dos poderes públicos e da sociedade em geral.

Até então, o sistema da saúde era eminentemente contributivo, não se constituindo, portanto, em um direito universal. No entanto, com a promulgação da nova CF, a saúde passou a ser um direito de todos e um dever do Estado. Isso significa que a saúde se tornou um direito social, cuja responsabilidade é compartilhada por todos os níveis de governo, incluindo a União, os estados, o DF e os municípios, por meio do SUS, financiado com recursos do orçamento da seguridade social e das três esferas de governo.

No campo da assistência social, ficou estabelecido que é dever do Estado prestar assistência às pessoas em situação de vulnerabilidade social, especialmente aquelas em condição de pobreza, sem exigência de contribuição. Esse dever tem como objetivo assegurar o mínimo existencial, que está intrinsecamente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana. Entre as diversas ações promovidas pelo Sistema Único de Assistência Social (Suas), destacam-se atualmente o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que está previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e é concedido a idosos e pessoas com deficiência que comprovem não ter meios de prover sua própria subsistência nem de tê-la provida por sua família. Embora tenha uma natureza assistencial, na prática, o BPC funciona como uma espécie de aposentadoria não contributiva, tornando-se um componente cada vez mais relevante do sistema de proteção social no país, complementando o pilar contributivo assumido pela previdência social.

A previdência social, tal como definida pela CF/1988, é o único sistema da seguridade social que exige contribuição daqueles que recebem renda do trabalho, assim como de seus empregadores, quando aplicável. A contribuição é uma condição para garantir a proteção contra riscos sociais inerentes à atividade econômica e às contingências da vida humana, como maternidade, perda temporária ou permanente da capacidade laboral, morte e idade avançada.

Esse sistema é composto pela previdência pública, que inclui os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) para servidores públicos estatutários (civis, titulares de cargos efetivos), e pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que abrange os trabalhadores do setor privado e demais indivíduos (ocupados ou não) não filiados aos RPPS. Além disso,

existe o Regime de Previdência Complementar (RPC), um regime privado destinado a suprir a necessidade de renda adicional de seus participantes.

A Lei Federal 13.954/2019, promulgada pela União, instituiu o Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM), que se aplica às Forças Armadas e aos policiais e bombeiros militares dos estados, dos territórios e do DF. Embora essas categorias tenham sido excluídas dos RPPS alegadamente em razão de peculiaridades da carreira militar, adota-se aqui o entendimento de que o SPSM possui finalidade eminentemente previdenciária. Portanto, para todos os efeitos, seus dados e resultados compõem a previdência social, ainda que essa não seja a determinação legal formal. O mesmo raciocínio se aplica aos benefícios assistenciais continuados, que muitas vezes desempenham o papel de aposentadorias não contributivas. Embora tais benefícios sejam considerados assistenciais, neste texto eles serão incluídos junto ao pilar previdenciário, pelo motivo já mencionado anteriormente.

O objetivo deste trabalho é apresentar um panorama do componente público do sistema previdenciário, conformando uma trilogia de *Textos para Discussão* estruturada para destacar a importância da seguridade social brasileira, com foco nos benefícios e serviços diretos e indiretos oferecidos aos cidadãos, bem como os desafios para a consolidação de seus três sistemas – saúde, previdência social e assistência social – como alicerces da proteção social no país.

Para atender a esse objetivo, optou-se por privilegiar indicadores que abrangem a proteção previdenciária como um todo, incluindo os regimes públicos contributivo (RPPS, SPSM e RGPS urbano), semicontributivo (RGPS rural) e benefícios assistenciais continuados não contributivos (renda mensal vitalícia – RMV, pensão mensal vitalícia – PMV e BPC). Os dados e indicadores apresentados estão baseados, em sua maioria, em registros administrativos do Ministério da Previdência Social (MPS), complementados por dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Além desta introdução, o texto está organizado em mais três seções. Na próxima seção, será apresentada a configuração e as principais características do sistema previdenciário brasileiro, incluindo a definição dos conceitos de cobertura previdenciária e cobertura social utilizados posteriormente. Em seguida, será apresentado um panorama da previdência social pública, a partir de um conjunto de indicadores que abrangem as seguintes dimensões: i) escala do sistema de proteção social e previdenciário; ii) cobertura da proteção social e previdenciária na população; iii) adequação dos benefícios

previdenciários; iv) efeitos (simulados) dos benefícios previdenciários e assistenciais sobre a pobreza; v) contribuição dos benefícios previdenciários e assistenciais para a desigualdade de renda; vi) sustentabilidade contributiva dos regimes previdenciários; e vii) receitas, despesas e resultado previdenciário. Na última seção, faremos uma recapitulação dos principais conceitos e reflexões desenvolvidos ao longo do texto.

## **2 ESTRUTURA E CONFIGURAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL<sup>2</sup>**

A previdência social é estruturada em três regimes, já mencionados: i) os RPPS dos servidores públicos civis estatutários (União, estados, DF e municípios), previstos no art. 40 da CF; ii) o RGPS, previsto no art. 201 da CF, que atende os trabalhadores do setor privado – ocupados em atividades urbanas e rurais –, os empregados civis do setor público contratados segundo as normas da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), os servidores públicos de entes subnacionais sem RPPS constituídos e os segurados facultativos; e iii) a previdência complementar, prevista no art. 202 da CF, destinada aos trabalhadores do setor privado e do setor público que desejam acumular reservas para complementar a proteção já oferecida pelo RGPS ou pelos RPPS. Completa esse quadro o próprio SPSM que, como dito anteriormente, possui finalidade eminentemente previdenciária e, como tal, será considerado neste texto (figura 1).

O RGPS, maior componente do sistema previdenciário, admite fundo de previdência complementar e consiste em regime nacional, público e obrigatório. Seus benefícios são definidos, não podendo ser inferiores ao valor do piso previdenciário, equivalente ao salário mínimo (SM) nacional vigente, e tampouco superiores ao teto previdenciário,<sup>3</sup> definido e reajustado anualmente conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Sua operacionalização é realizada pelo INSS, e seu regime financeiro é o de repartição simples, para ambas as clientelas – urbana e rural, definidas em função da atividade econômica do segurado.

2. Esta seção foi baseada em parte nos trabalhos de Almeida e Fonseca (2017) e Camarano, Alcântara e Giacomini (2016).

3. Exceção feita ao salário maternidade, pois o Decreto 3.048/1999 estabelece que o benefício para a segurada empregada consiste em uma renda mensal equivalente à sua remuneração integral.

**TEXTO para DISCUSSÃO**

Os RPPS da União,<sup>4</sup> dos estados e do DF consistem em regimes compulsórios, públicos, de natureza contributiva e solidária, administrado pelos entes federativos.<sup>5</sup> Seus benefícios são definidos e nunca inferiores ao SM, e os entes estão obrigados a instituir fundo de previdência complementar para os servidores com vencimentos acima do teto do RGPS. Já os SPSM, destinados a militares das Forças Armadas (União) e a policiais e bombeiros militares dos estados e do DF, compartilham apenas parte dessas características.

A Emenda Constitucional (EC) 103/2019 alterou o art. 22 da CF, estabelecendo que cabe privativamente à União legislar, entre outros temas, sobre inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares. Diante disso, a União editou a Lei Federal 13.954/2019, que instituiu o SPSM e igualou o tratamento dos militares estaduais ao dado para as Forças Armadas. O SPSM é, portanto, aplicável às Forças Armadas e aos policiais e bombeiros militares. Alegadamente em razão de peculiaridades da carreira militar, optou-se pela exclusão dessas categorias dos RPPS, restringindo estes últimos aos servidores estatutários civis da União, dos estados e DF e dos municípios.<sup>6</sup> Os SPSM operam em regime de repartição simples, oferecendo benefícios definidos, e, mesmo após a reforma implantada pela EC 103/2019 e pela Lei 13.954/2019, suas regras são diferenciadas e mais frágeis sob as óticas financeira e atuarial.

4. Apesar de previsto, os RPPS da União ainda não foram implementados.

5. A Portaria 1.467/2022 estabelece que os entes podem adotar os seguintes regimes: i) regime financeiro de capitalização; e ii) regime financeiro de repartição de capitais de cobertura, entendido como aquele em que as contribuições pagas pelos servidores e pelos entes, em um determinado período, devem ser suficientes para constituir integralmente as reservas matemáticas de benefícios concedidos, decorrentes dos eventos ocorridos no período. A repartição simples consiste em regime apoiado em pacto intergeracional, no qual a geração atual (ativos) contribui para financiar os benefícios da passada (inativos). A capitalização consiste no financiamento prévio do benefício, em que o próprio segurado – com o suporte de contribuição patronal – acumula, ao longo da vida ativa, os recursos para financiar seu benefício.

6. Segundo Schettini e Vizioli (2022), a tese de que militares não se aposentam – e, por isso, não possuem um regime de previdência, mas, sim, de proteção social – seria retórica, usada conforme a conveniência, pois, pouco após a criação do SPSM, o entendimento de que os militares da reserva são aposentados foi usado para estender à categoria a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que permite a aplicação do teto remuneratório do serviço público separadamente à aposentadoria e ao salário, em vez de sua soma.

FIGURA 1

## Configuração da previdência social e benefícios continuados da assistência social no Brasil

|                            | RGPS   | RPPS   | SPSM   | Benefícios assistenciais continuados do Suas  | Previdência complementar   |
|----------------------------|--|--|--|---|--|
| Contribuintes ou elegíveis | Trabalhadores do setor privado (clientelas urbana e rural). Inclui empregados públicos civis contratados pela CLT ou servidores públicos de entes subnacionais sem RPPS. Facultativos.   | Servidores públicos civis estatutários.  | Militares da União (Forças Armadas) e dos estados e Distrito Federal (policiais e bombeiros militares)   | Idosos e pessoas com deficiência de baixa renda.  | Trabalhadores dos setores privado e público  |
| Características            | Compulsório, nacional, público, benefícios definidos. Benefício mínimo de 1 SM. Teto reajustado anualmente pela inflação.  | Compulsório, público, benefícios definidos. Benefício mínimo de 1 SM.  | Compulsório, público, benefícios definidos. Benefício mínimo de 1 SM.  | Não contributivo. Benefício típico de 1 SM.   | Opcional, administrada por fundos de previdência abertos ou fechados.                              |
| Gestão e regime atuarial   | Regime de repartição simples. Operado pelo INSS.   | Regime de repartição simples, com capitalização em parte dos estados e municípios. Operado pelos governos municipais, estaduais e federal.   | Regime de repartição simples. Operado pelos governos estaduais e federal.  | Transferência direta. Operado pelo INSS e gerido pelo MDS, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social. | Regime de capitalização. Fiscalizada pela Susep e pela Previc e operada por entidades privadas.    |
| Benefícios                 | API, aposentadoria especial, aposentadoria por incapacidade permanente (previdenciária e acidentária), PPM (previdenciária e acidentária), auxílio-doença (previdenciário e acidentário), auxílio-acidente, salário-família, salário-maternidade e auxílio-reclusão. | API, aposentadoria especial, aposentadoria por incapacidade permanente e PPM. Os benefícios temporários (salário-maternidade, salário-família e auxílios) são concedidos, mas quem paga é o ente federativo. | PPM; remuneração de reservistas e reformados (semelhantes a aposentadorias). Benefícios temporários (salário-maternidade, salário-família e auxílios) são concedidos, mas quem paga é o ente federativo. | Benefícios assistenciais continuados: BPC, RMV e PMV  | Aposentadoria complementar e proteção opcional contratada em caso de morte, acidentes e invalidez. |

Elaboração dos autores.

Obs.: MDS – Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Susep – Superintendência de Seguros Privados; Previc – Superintendência Nacional de Previdência Complementar; PPM – pensão por morte; e API – aposentadoria por idade.

Muito embora, salvo pelo SPSM, haja um esforço crescente no sentido de fazer convergir as regras dos RPPS e do RGPS, as diferenças ainda são marcantes a favor dos servidores estatutários.

A previdência complementar consiste em regime facultativo, privado, organizado de forma autônoma e administrado por fundos de previdência abertos ou fechados, operando sob o regime financeiro de capitalização, com a finalidade de suprir a necessidade de renda adicional na aposentadoria. Esse pilar é composto pela Previdência Complementar Aberta (PCA) e pela Previdência Complementar Fechada (PCF), diferenciadas principalmente pela acessibilidade a seus planos: na PCA, oferecida por

bancos e seguradoras, os planos são acessíveis a qualquer pessoa, tipicamente; na PCF, oferecida por patrocinadores (empresa ou grupo de empresas, além da União, estados, DF e municípios) e instituidores (pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial), os planos apenas podem ser contratados por membros de categorias específicas.

Na PCA, os planos são estruturados nas modalidades de benefício definido, em que a contribuição é calculada atuarialmente, de forma a garantir o recebimento do benefício estabelecido, ou de contribuição variável, em que são realizadas contribuições mensais variáveis e o valor do benefício resulta desse esforço de acumulação, conjugando as características das modalidades de contribuição definida (fase contributiva) e de benefício definido (fase de percepção de benefícios). Simplificadamente, os benefícios do participante são calculados em função de sua idade e gênero, de seus recursos acumulados e de uma taxa de juros de referência no momento da aposentadoria, que pode ser vitalícia (calculada atuarialmente para durar até a morte do participante) ou durar por tempo determinado. Já na PCF, os planos são estruturados nestas três diferentes modalidades: benefício definido, contribuição definida e contribuição variável (mescla de benefício definido e contribuição definida).

## 2.1 Segurados, beneficiários e oferta de benefícios e serviços

Nos RPPS e no SPSM, embora haja distintas carreiras com variadas estruturas, as regras previdenciárias, simplificadamente, inclusive em matéria de contribuição, são diferenciadas entre dois grupos: os servidores públicos estatutários e os militares e equiparados. Em contraste, no RGPS, há diferentes formas de filiação previdenciária, com variação nas regras de contribuição ao sistema, justificadas pela necessidade de refletir a complexidade e a diversidade de modalidades de atuação de empregadores e dos trabalhadores, como a natureza (clientela urbana *versus* rural) e a forma de exercício da atividade, bem como as profundas desigualdades sociais e laborais existentes no país.

Os demais indivíduos remunerados por sua atividade laboral são segurados obrigatórios do RGPS e podem ser classificados segundo a tipologia de contribuintes obrigatórios descrita a seguir.

- 1) Empregados ou equiparados (trabalhadores avulsos e intermitentes): pessoas físicas assalariadas, que prestam serviços de natureza rural ou urbana, não eventual e em regime de subordinação a empregador. A contribuição



previdenciária se compõe da parte do trabalhador, com alíquota entre 7,5% e 14%, a depender da faixa de remuneração, limitada ao teto previdenciário; e da parte do empregador, correspondente à alíquota de 20% da remuneração, com algumas variantes, a depender do regime tributário e setor de atividade do empreendimento.

- 2) Empregados domésticos: pessoas físicas, assalariadas, que prestam serviços domésticos de natureza contínua. A contribuição previdenciária é a mesma dos empregados, e a do empregador é de 8% da remuneração mais 0,8% referente aos riscos ambientais do trabalho.
- 3) Contribuintes individuais (CI): trabalhadores por conta própria – incluindo os autônomos que prestam serviços a empresas – em caráter eventual e sem vínculo empregatício, como pessoas físicas ou jurídicas:
  - a) CI-Plano Completo (CI-PC): contribuem com a alíquota padrão de 20% sobre o salário de contribuição declarado. Cabe o recolhimento de alíquota patronal pelo contratante, estipulada em 20%, em caso de prestação de serviço para pessoa jurídica;
  - b) Plano Simplificado de Previdência Social (PSPS): forma de inclusão previdenciária para pessoas físicas em que o percentual de contribuição é reduzido (11%), incidente sobre o valor do SM vigente;
  - c) microempreendedores individuais (MEI): contribuintes individuais que recolhem com base em alíquota reduzida (5%), em modalidade especial de pessoa jurídica, incidente sobre salário de contribuição limitado ao SM; e
  - d) segurados rurais, compondo a clientela rural do RGPS, que recolhem com base em um percentual do valor da produção ou da comercialização da produção rural. Neste grupamento, predominam largamente os chamados segurados especiais.

O segurado especial, que é o segurado obrigatório inserido em um regime com regras diferenciadas de contribuição, é definido como aquele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros (exceto empregados permanentes), tenha como principal meio de vida a exploração da atividade rural ou a atividade como seringueiro, extrativista vegetal ou pescador artesanal. Também são segurados especiais seu cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 anos de idade ou a este equiparado, que, comprovadamente, trabalhem com o

**TEXTO para DISCUSSÃO**

grupo familiar respectivo. Esse grupo consiste em importante peculiaridade da previdência social brasileira, pois sua contribuição é obrigatória, mas está sujeita a uma eventual comercialização de sua produção e, portanto, a qualidade de segurado especial pode ser mantida mesmo sem filiação prévia ou qualquer aporte ao sistema. Trata-se de um regime oficialmente contributivo, mas que assume, na prática, caráter semicontributivo.

São contribuintes facultativos do RGPS aqueles que se filiam voluntariamente, mesmo não possuindo atividade remunerada. As tipologias de contribuintes facultativos podem ser agrupadas nas categorias descritas a seguir.

- 1) Contribuintes facultativos – plano completo: indivíduos que não exercem atividade remunerada, como desocupados e inativos, que recolhem sob alíquota padrão de 20% incidente sobre valor autodeclarado que varia entre o piso e o teto previdenciários.
- 2) PSPS para facultativos (FAC-PSPS): facultativos que recolhem sob alíquota reduzida (11%), incidente sobre o SM.
- 3) Facultativos de Baixa Renda (FAC-BR): facultativos de baixa renda que recolhem sob alíquota reduzida (5%), incidente sobre o SM, desde que possuam renda familiar de até dois SMs (excluído o valor eventualmente recebido do programa Bolsa Família) e estejam inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), com situação atualizada no último biênio.

No RGPS, para além dos segurados contribuintes, há que se considerar os desdobramentos do conceito de *período de graça*, que estabelece que o antigo filiado, com contribuições prévias, pode manter a *qualidade de segurado* e, assim, ter direito a benefícios previdenciários, caso o fato gerador do direito ao benefício ocorra nesse intervalo de tempo. Este *status*, com duração típica de doze meses, pode ser mantido e prorrogado, mesmo na ausência de novas contribuições, por até 36 meses.

O período de graça chega a: i) até doze meses após o fim de benefício por incapacidade, salário-maternidade ou o último recolhimento realizado quando deixar atividade remunerada (segurado obrigatório) ou estiver suspenso ou licenciado sem remuneração; ii) sem limite, durante o recebimento de benefício (auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, auxílio-acidente ou auxílio-suplementar); iii) até doze meses após segregação compulsória por enfermidade; iv) até doze meses após a soltura de detido ou preso; v) até três meses após o serviço militar; vi) até seis meses do último recolhimento

facultativo.<sup>7</sup> Em qualquer caso, independentemente da manutenção da qualidade de segurado, a Lei 10.666/2003 permite a concessão de aposentadorias por idade, desde que alcançadas a idade mínima e a carência contributiva, impactando indiretamente também a concessão posterior de pensões por morte.

De modo geral, os dependentes dos segurados – que são potenciais beneficiários indiretos – são aqueles que possuem vínculo familiar e dependem economicamente dos contribuintes (ativos ou já inativos), desde que se enquadrem em uma das classes previstas, por ordem de prioridade, implicando a exclusão da classe subsequente à primeira com integrantes elegíveis. No âmbito do RGPS e dos RPPS da União, estão definidos os seguintes grupos, sendo que, para os dois primeiros, a dependência econômica é presumida e não precisa ser comprovada:

- Classe I: o cônjuge ou equiparado, o filho ou equiparado não emancipado menor de 21 anos de idade e o filho ou equiparado inválido ou que tenha deficiência intelectual, mental ou deficiência grave;
- Classe II: os pais; e
- Classe III: o irmão não emancipado menor de 21 anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual, mental ou deficiência grave.

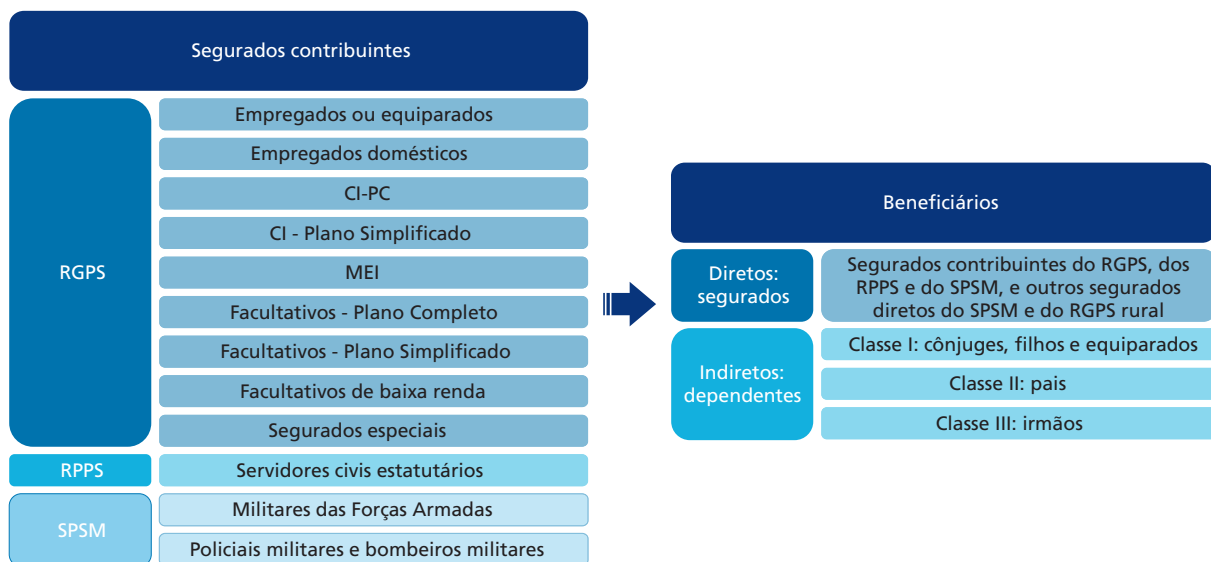
O art. 23 da EC 103/2019, tratando da PPM, estabelece que se aplicam aos dependentes de servidores dos estados, do DF e dos municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de sua entrada em vigor, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social. Atualmente, ainda há diferenças entre os entes federativos, mas as alterações na legislação dos regimes próprios estão seguindo a tendência de convergência para as regras do RGPS.

---

7. Os prazos começam a ser contados no mês seguinte à data do último recolhimento efetuado ou do término do benefício, conforme o caso, podendo ser prorrogados conforme situações específicas, a saber: mais doze meses, vinculados ao item i), em caso de mais de 120 recolhimentos mensais anteriores, consecutivos ou intercalados, sem perda da qualidade de segurado; mais doze meses em caso de inscrição no Sistema Nacional de Emprego (Sine) ou de recebimento de seguro-desemprego, desde que dentro do período de graça; e mais seis meses, vinculados ao item vi), para facultativo que tenha por último recebido salário-maternidade ou benefício por incapacidade. A data da perda da qualidade de segurado será no 16º dia do segundo mês subsequente ao término do prazo contido no período de graça, incluídas as eventuais prorrogações.

**FIGURA 2**

**Segurados contribuintes e beneficiários da previdência social, segundo regimes, categorias de contribuintes e tipo de beneficiários**



Elaboração dos autores.

Com respeito aos benefícios e serviços oferecidos pela previdência social brasileira, há aderência à Convenção 102/1952 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que fixa normas mínimas de seguridade social e foi ratificada pelo país em 2009. A seguridade social e mesmo o sistema previdenciário oferecem um conjunto relativamente abrangente de benefícios e serviços de proteção social, cobrindo, direta (segurados) ou indiretamente (seus dependentes), múltiplos riscos e vulnerabilidades que surgem ao longo de todo o ciclo de vida das pessoas, garantindo proteção efetiva contra a pobreza e suavização do consumo, atuando preferencialmente em prol da redução de desigualdades. Os benefícios e serviços previdenciários deveriam complementar as intervenções públicas em saúde e assistência social, também orientadas no sentido de prover políticas de proteção social de forma abrangente.

Os principais serviços incluem, no RGPS: i) o serviço social, que compreende o atendimento e o acolhimento ao segurado, com a finalidade de esclarecer seus direitos sociais e os meios para acessá-los; ii) a reabilitação profissional (RP), que deveria proporcionar aos incapacitados para o trabalho, parcial ou totalmente, os meios necessários para sua reeducação e readaptação profissional e social; iii) a perícia médica, também disponibilizada pelos RPPS, que tem por finalidade a emissão de parecer na avaliação da incapacidade, inclusive quando do requerimento de BPC e benefícios indenizatórios

(tipicamente os Benefícios de Legislação Específica – BLE)<sup>8</sup>; e iv) a emissão, pelo RGPS e pelos RPPS, da Declaração de Filiação Previdenciária, documento que comprova as contribuições previdenciárias realizadas no Brasil, para fins de uso em Acordo Internacional de Previdência Social, e da Certidão de Tempo de Contribuição (CTC), documento que certifica o tempo e os salários de contribuição do trabalhador.

### QUADRO 1

#### Serviços oferecidos no âmbito do RGPS

| Tipo de serviço   | Descrição  |
|---|--|
| Emissão de Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) | Emissão de PPP eletrônico, com dados sobre as condições de trabalho e a exposição a agentes prejudiciais à saúde.  |
| Emissão de CTC  | Emissão da CTC, documento utilizado para comprovar o tempo de contribuição em diferentes regimes.  |
| Acordos internacionais                                  | Operacionalização de acordos internacionais para garantir os direitos de seguridade social previstos nas legislações dos dois países aos respectivos trabalhadores e dependentes legais, residentes ou em trânsito no país.  |
| RP  | Assistência educativa ou reeducativa e de adaptação ou readaptação profissional, que proporciona aos beneficiários incapacitados, parcial ou totalmente, para o trabalho, em caráter obrigatório, independente de carência, e às pessoas com deficiência, os meios indicados para o reingresso no mercado de trabalho e no contexto em que vivem. Resulta na emissão do Certificado de Reabilitação Profissional, documento que dá acesso à contratação pela reserva de vagas da chamada Lei de Cotas (art. 93 da Lei 8.213/1991). |
| Perícia médica  | Serviço oferecido à pessoa que esteja doente e incapaz para o trabalho, para concessão de benefícios por incapacidade.   |
| Serviço social  | Serviços de acolhimento e atendimento, provido nas agências de previdência social. Atendimento por telefone (número 135) e via INSS Digital. Orientação ao público, emissão de documentos e operacionalização da política previdenciária (requerimentos, concessões, cessações, reativações de benefícios e outros procedimentos administrativos).   |

Elaboração dos autores.

A previdência social oferece, como regra, benefícios desenhados para proteger os segurados e seus dependentes contra riscos diversos que se modificam ao longo das

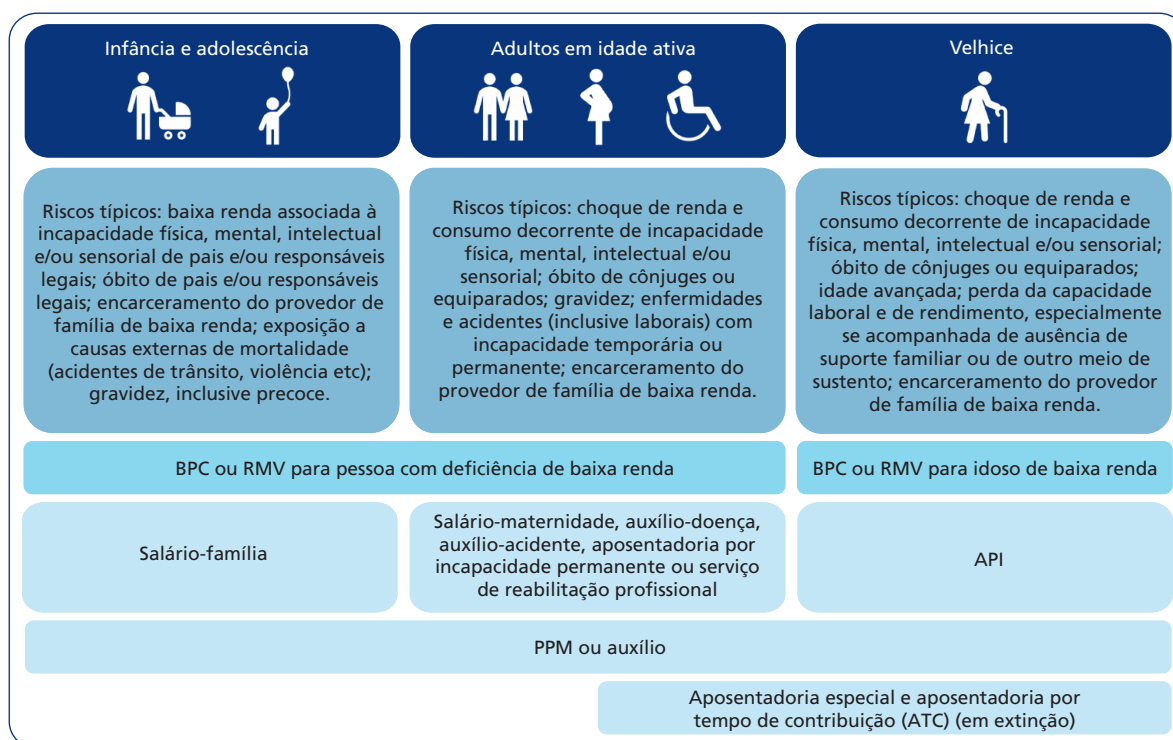
8. Os BLE atendem a demandas sociais ou individuais geradas por fatos extraordinários de repercussão nacional.

## TEXTO para DISCUSSÃO

quatro principais fases do ciclo da vida humana – infância, adolescência, vida adulta e velhice (figura 3).<sup>9</sup>

### FIGURA 3

**Proteção social oferecida pelos benefícios previdenciários e assistenciais continuados, sob a perspectiva dos principais riscos e vulnerabilidades que surgem ao longo do ciclo de vida do segurado e de seus dependentes**



Elaboração dos autores.

Obs.: A figura é somente ilustrativa e não tem por objetivo apresentar em detalhe as situações, regras e exceções da proteção social oferecida pelos benefícios previdenciários e assistenciais brasileiros em cada fase da vida.

9. Os limites etários que definem as fases da vida podem ser tomados a partir das normas nacionais sobre o assunto. O Estatuto da Criança e do Adolescente define a infância como o período do nascimento até 12 anos de idade incompletos, e a adolescência, entre 12 e 18 anos (incompletos) de idade. O Estatuto da Juventude considera jovens aqueles com idade entre 15 e 29 anos de idade, que a então Política Nacional de Juventude do governo Dilma Rousseff (2011-2014) dividiu em três grupos, denominados de: i) jovens-adolescentes, da faixa etária de 15 a 17 anos; ii) jovens-jovens, com idade entre 18 e 24 anos; e iii) jovens-adultos, com idade entre 25 e 29 anos. O Estatuto do Idoso define como idoso aquele com idade igual ou superior a 60 anos. Por exclusão, os adultos em idade ativa seriam aqueles dos 18 aos 59 anos de idade. Sobre esses recortes etários, cabe notar que: i) há diferenças entre o adotado pela legislação nacional e o que é definido por organismos internacionais como OIT, Organização Mundial da Saúde (OMS) etc; e ii) no que se refere à figura 3, é difícil conciliar essas faixas etárias com a legislação previdenciária e assistencial, ainda mais considerando a existência de diferenças na idade mínima de aposentadoria entre homens e mulheres, clientela urbanas e rurais, aposentadorias especiais e benefícios assistenciais continuados como o BPC.

Para crianças, adolescentes e jovens dependentes economicamente, a previdência social oferece: i) o salário-família: benefício previdenciário familiar de natureza assistencial criado com o objetivo essencial de amenizar os encargos decorrentes da alimentação e educação dos filhos ou equiparados de até 14 anos incompletos ou inválidos e devido a segurados empregados, empregados domésticos e trabalhadores avulsos de baixa renda formal; ii) a PPM: paga aos dependentes do segurado falecido, sendo devida, além de cônjuges ou equiparados, a filhos ou equiparados de até 21 anos de idade incompletos ou inválidos; e iii) o auxílio-reclusão: devido aos dependentes do segurado de baixa renda que esteja, por qualquer motivo, preso, detido ou recluso.

Em parte da juventude – dada a idade mínima de 16 anos para a filiação previdenciária – e na vida adulta em idade ativa, os riscos mais comuns são cobertos, para além da PPM e do auxílio-reclusão, pelos benefícios por incapacidade temporária (auxílio-doença, previdenciário ou acidentário) ou permanente (aposentadoria por incapacidade permanente, previdenciária ou acidentária); pelo auxílio-acidente, concedido ao segurado acidentado que ficou com sequelas que reduzem sua capacidade de trabalho; e pelo salário-maternidade. Na velhice, os riscos mais típicos são enfrentados pela concessão de PPM e de aposentadorias voluntárias, em suas modalidades API, e por exercício de atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes (aposentadoria especial).

No RGPS, a ATC foi extinta pela EC 103/2019 e agora é concedida apenas por meio de quatro possíveis regras de transição estabelecidas nos arts. 15, 16, 17 e 20 da referida EC. Merecem uma observação à parte, também, o salário-família e o salário-maternidade, computados parcialmente no estoque (quantidade, tipicamente em dezembro de cada ano) e na despesa e majoritariamente lançados como dedução nas receitas devidas ao sistema, pois são mais comumente concedidos e pagos direto pelos empregadores.

Muito embora os parâmetros para concessão e manutenção dos benefícios possam ser diferentes entre os distintos regimes previdenciários, o rol de benefícios é similar, seguindo a oferta do RGPS (quadro 2). Nos RPPS e no SPSM, os benefícios temporários são concedidos, mas não são computados no estoque e na despesa, ou seja, são contabilizadas apenas a API, a aposentadoria especial, a aposentadoria por incapacidade permanente e a PPM. Essa diferença limita, embora não invalide qualitativamente, a comparabilidade entre os regimes, implicando, sempre que possível, a análise dos componentes em que há simetria na disponibilidade de dados e registros.

**QUADRO 2****Benefícios oferecidos no âmbito do RGPS**

| Espécie de benefício   |   | Descrição  |
|------------------------|---|--|
| Benefícios permanentes | ATC   | Aposentadoria voluntária, com acesso pelo cumprimento da carência e tempo mínimo de contribuição. Extinta pela EC 103/2009, sendo concedida em regra de transição.   |
|                        | API   | Aposentadoria voluntária, com acesso pelo cumprimento da carência, de tempo mínimo de contribuição e idade mínima.   |
|                        | Aposentadoria especial                                  | Aposentadoria voluntária, concedida a quem trabalhou exposto a agentes prejudiciais à saúde. Há também necessidade de cumprimento de tempo mínimo de contribuição.   |
|                        | Aposentadoria por incapacidade (invalidez) <sup>1</sup> | Aposentadoria involuntária, concedida ao segurado permanentemente incapacitado para o trabalho. Pode ser revertida, em caso de recuperação.  |
| Benefícios permanentes | PPM <sup>1</sup>  | Concedida em caso de morte do segurado, sendo paga a seus dependentes. Pode ser temporária ou permanente, dependendo dos requisitos para a concessão e a manutenção do benefício aplicáveis a cada classe de dependente. |
| Benefícios temporários | Auxílio-doença  | Devido ao segurado enfermo que fica temporariamente incapacitado para o trabalho, por um período superior a quinze dias consecutivos.  |
|                        | Auxílio-acidente (indenizatório)                        | Devido ao segurado que, após a consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, sofra redução de capacidade funcional.  |
|                        | Auxílio-reclusão  | Concedido aos dependentes de segurado de baixa renda que se encontre privado de liberdade (detento ou recluso).  |
|                        | Salário-maternidade                                     | Concedido às mulheres em licença-maternidade. Inclui adoção, parto de natimorto e aborto espontâneo ou legal.  |
|                        | Salário-família   | Pago ao empregado, inclusive o doméstico, e ao trabalhador avulso, de baixa renda, de acordo com o número de filhos ou equiparados de até 13 anos.   |

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> A PPM e a aposentadoria por incapacidade permanente (invalidez) são consideradas benefícios permanentes pois tendem a ser pagas de modo vitalício, mas, legalmente, podem ser cessadas por motivos não relacionados ao óbito do beneficiário.

Os benefícios previdenciários, portanto, consistem em prestações pecuniárias pagas pela previdência social aos segurados ou a seus dependentes para cobrir diversos riscos e eventos sociais, como doença, invalidez, morte e idade avançada, maternidade e, no caso de segurados de baixa renda, necessidade de complementação de renda para os trabalhadores que possuam filhos e de reposição para os dependentes de segurados privados de liberdade.



Determinados benefícios – aposentadoria por incapacidade, PPM, auxílio-doença e auxílio-acidente – também podem assumir natureza acidentária. Os chamados *benefícios acidentários* são devidos ao segurado ou a seus dependentes quando o fato gerador do óbito ou da incapacidade (permanente ou temporária) para o trabalho consiste em acidente ocorrido no exercício do trabalho a serviço da empresa; em doença profissional ou do trabalho; ou, ainda, em acidente sofrido no percurso entre a residência e o local de trabalho. Esses benefícios, tipicamente de prestação continuada, são caracterizados por pagamentos ou transferências mensais contínuas, mantidas até que algum evento legalmente previsto determine sua cessação.

Os benefícios oferecidos pelo RGPS urbano, voltados aos trabalhadores atuando em atividades não agrícolas, são tipicamente contributivos, apesar de congregarem diversas categorias de segurados, submetidas a distintas modalidades de contribuição (individual e, quando cabível, patronal) e níveis de subsídios à contribuição previdenciária. Também assumem caráter contributivo os RPPS e o SPSM, ainda que estes caracterizem-se por vínculo bastante frágil entre contribuições e benefícios. O RGPS rural, direcionado aos trabalhadores atuando em atividades agrícolas, possui parametrização diferenciada para acesso aos benefícios, tipicamente mais flexível que a imposta à contraparte urbana do regime, e reúne categorias de segurados contribuindo sob diferentes regras e alíquotas de recolhimento (novamente, individual e, quando cabível, patronal), com destaque para o regime especial desenhado para os segurados especiais. Muito embora haja outros tipos de contribuintes rurais (nos dados disponíveis, indissociáveis entre si), a predominância de segurados especiais, vinculados à produção rural em regime familiar, de subsistência, dota esse regime de caráter eminentemente semicontributivo.

Além dos benefícios previdenciários, o sistema de proteção social brasileiro oferece também benefícios assistenciais continuados – portanto, não contributivos – que assumem características de benefícios previdenciários devido aos riscos que almejam cobrir. São eles: BPC, PMV e RMV, sendo as duas últimas grupos que representam apenas 1,95% dos benefícios assistenciais ativos. No que diz respeito a esses benefícios assistenciais, sua configuração atual os aproxima do chamado *pilar zero*, componente dos sistemas previdenciários multipilares propostos pelo Banco Mundial e pela OIT.<sup>10</sup>

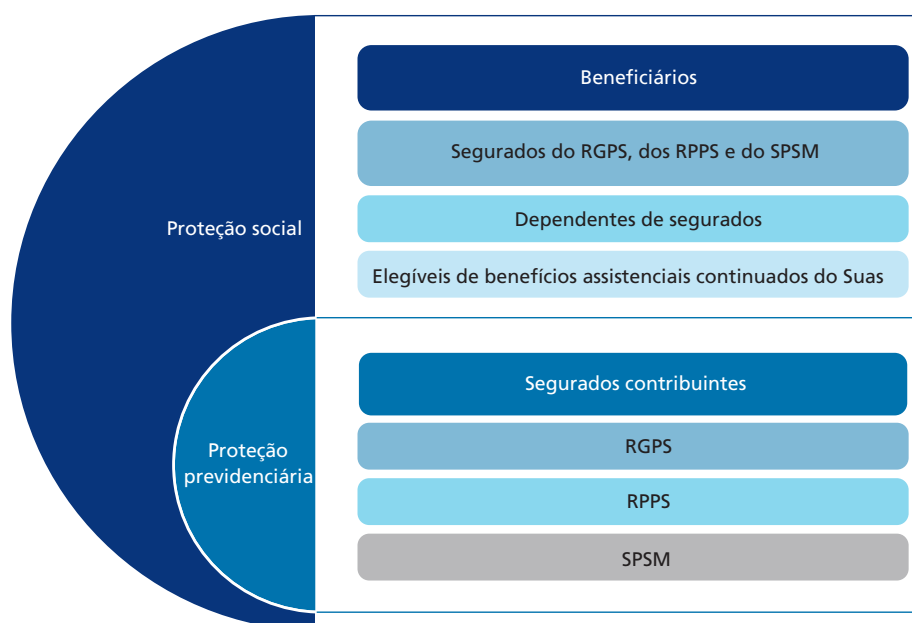
10. A proposta do Banco Mundial compreende a combinação de cinco elementos: i) um pilar zero, não contributivo, que provê um nível mínimo de proteção; ii) um primeiro pilar contributivo, que repõe parte da renda; iii) um pilar obrigatório, baseado na capitalização de contas individuais; iv) um pilar voluntário, que pode assumir variadas formas; e v) um pilar que prevê fontes intrafamiliares ou intergeracionais de apoio financeiro e não financeiro para idosos (World Bank, 2008). Na proposta da OIT (ILO, 2018), há quatro pilares, sendo o pilar zero semelhante ao do Banco Mundial.

## TEXTO para DISCUSSÃO

Deste ponto em diante, portanto, sempre que pertinente, a escolha dos indicadores e a análise irão compreender tanto a previdência social pública – tipicamente contributiva, porém composta também por clientelas semicontributivas – quanto os benefícios assistenciais continuados do Suas – por definição, não contributivos – como BPC, PMV e RMV. A inclusão desses benefícios assistenciais na análise também se justifica pelas dificuldades encontradas na separação dos benefícios previdenciários e assistenciais na PNADC.<sup>11</sup>

### FIGURA 4

#### Proteção social brasileira sob a ótica previdenciária



Elaboração dos autores.

O BPC, como dito anteriormente, é um benefício previsto na Lei Orgânica da Assistência Social e concedido a idosos e pessoas com deficiência que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. Muito embora possua natureza assistencial, em termos práticos, o BPC configura uma espécie de aposentadoria não contributiva, a qual consiste em componente cada vez mais relevante da proteção social no país.

11. Segundo Ansiliero, Costanzi e Cifuentes (2021), em diversos casos, os benefícios assistenciais continuados como BPC e RMV são declarados como aposentadorias previdenciárias na PNADC, sem que haja algum método suficientemente confiável para reclassificá-los. Por isso, quando consideradas as transferências sociais, fala-se em proteção social por meio de benefícios previdenciários e assistenciais continuados. Quando se trata da dimensão contributiva, pode-se dissociar melhor as perspectivas previdenciárias (cobertura previdenciária) e assistenciais (proteção social).

A PMV, devida ao seringueiro e seus dependentes, foi criada pela Lei 7.986/1989 e equivale a 2 SMs. É devida aos seringueiros que trabalharam durante a Segunda Guerra Mundial nos seringais da região amazônica e que não possuem meios para sua subsistência.

A RMV é um benefício em extinção, mantido apenas para os que já eram beneficiários até dezembro de 1995. Consiste, originalmente, em benefício previdenciário destinado às pessoas com mais de 70 anos de idade e/ou inválidas, definitivamente incapacitadas para o trabalho, que, em qualquer caso, não exercessem atividade remunerada ou não recebessem rendimento superior a 60% do valor do SM, bem como não pudessem ser mantidas pela família e não tivessem outro meio de sustento. Em 1991, foi publicada a Lei 8.213, que tratou dos Planos de Benefícios da Previdência Social. Essa lei estabeleceu, em seu art. 139, que a RMV continuaria integrando o elenco de benefícios da previdência social até que fosse regulamentado o inciso V do art. 203 da CF, o que ocorreu em 1993, com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social, que originou o BPC.

Ausente nesta listagem, o seguro-desemprego, benefício integrante da seguridade social e classicamente de natureza previdenciária, visa a cobrir o risco social do desemprego involuntário por meio da assistência financeira temporária ao trabalhador dispensado sem justa causa. O benefício é garantido pelo art. 7º da CF, que trata dos direitos fundamentais dos trabalhadores, e é financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).<sup>12</sup> No Brasil, diferentemente do que ocorre em outros países, o benefício não integra o RGPS e, desde a CF/1988, compõe o Programa do Seguro-Desemprego, que tem por objetivo, além de prover assistência financeira temporária, auxiliar o trabalhador na manutenção e na busca de emprego por meio de ações integradas de orientação, intermediação de mão de obra (recolocação) e qualificação profissional.

## 2.2 Financiamento e resultado financeiro da previdência social

A Lei 9.717/1998, em redação atualizada por diversas alterações legais ao longo de sua vigência, dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos estados, do DF e

12. Fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), destinado ao custeio do seguro-desemprego, do abono salarial e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico. Possui como principal fonte de recursos as contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep).

dos municípios, dos militares dos estados e do DF e dá outras providências. Segundo o texto legal, seu financiamento ocorre mediante recursos provenientes da União, dos estados, do DF e dos municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes.<sup>13</sup> Em termos simplistas, em relação aos RPPS, cada ente que mantiver ou vier a instituir regime próprio para seus servidores deve dotá-lo de caráter contributivo e organizá-lo com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial, nos termos estabelecidos pelas normas pertinentes.

Diferentemente do RGPS e dos RPPS, ao SPSM das Forças Armadas não são aplicadas as mesmas exigências em termos de equilíbrio financeiro e atuarial, pois compete ao Tesouro Nacional o pagamento da remuneração do militar ativo ou inativo. A tese – questionável – de inexistência de um sistema previdenciário para as Forças Armadas sustenta a inexigibilidade de contribuições para a própria inatividade, permitindo sua cobrança apenas para a proteção a dependentes. Ou seja, no governo federal, os benefícios de militares na reserva ou reformados seguem não contributivos; nos estados e no DF, policiais e bombeiros militares seguem contribuindo para pensões e inatividades, como já faziam antes da Lei Federal 13.954/2019.<sup>14</sup> Em termos contributivos, houve algum avanço nas PPMs, hoje custeadas com recursos provenientes da contribuição dos militares das Forças Armadas, de seus pensionistas e do Tesouro Nacional. Houve incremento de alíquotas preexistentes e instituição de alíquota extraordinária e de alíquota específica para filhas beneficiárias de pensão vitalícia, bem como cobrança de contribuições de ativos, inativos e pensionistas.

A contribuição dos entes federativos, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores civis não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição, cabendo aos entes federativos cobrir eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. As alíquotas de contribuição dos servidores ativos para os respectivos regimes próprios não podem ser inferiores às dos servidores titulares de cargos efetivos da União

13. Constituem fontes de financiamento do RPPS: as contribuições do ente federativo, dos segurados ativos, dos segurados inativos e dos pensionistas; as receitas decorrentes de investimentos; as receitas patrimoniais; os valores recebidos a título de compensação financeira, nos termos determinados pela CF; os valores aportados pelo ente federativo; as demais dotações previstas nos orçamentos federal, estadual, distrital e municipal; e outros bens, direitos e ativos com finalidade previdenciária.

14. Para estes segurados, a alíquota então mais frequente seria de 11%, passando a ser no máximo de 10,5% pós-reforma. No caso da Reforma dos Militares, a reestruturação nas carreiras militares promovida pela mesma lei gerou efeito fiscal final negativo (Schettini e Vizioli, 2022; Ansiliero e Paiva, 2020).

quando houver déficit atuarial, e, em qualquer circunstância, às do RGPS, devendo ainda ser observadas, no caso das contribuições sobre os proventos dos inativos e sobre as pensões (instituídas originalmente pela EC 41/2003), as mesmas alíquotas aplicadas às remunerações dos servidores em atividade do respectivo ente estatal.

O financiamento específico do RGPS, excluídas as receitas aportadas para fazer frente a déficits financeiros e outros componentes de menor monta, se baseia fundamentalmente em contribuições de empregadores sobre a folha de salários – passíveis de substituição gradual, total ou parcial por contribuições incidentes sobre a receita ou o faturamento – e de empregados, trabalhadores autônomos e demais segurados contribuintes, obrigatórios ou facultativos.

Embora a seguridade social seja financiada por toda a sociedade (art. 195 da CF), mediante recursos provenientes da União, dos estados, do DF, dos municípios e de contribuições sociais, o caráter contributivo da previdência social e seu acesso restrito a filiados motivaram a separação da sua fonte de financiamento, nos termos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). No caso do RGPS, a LRF (Lei Complementar 101/2000), em seu art. 68, na forma do art. 250 da CF, criou o Fundo do RGPS (FRGPS), gerido pelo INSS, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios. O FRGPS é constituído de: i) bens móveis e imóveis, valores e rendas do INSS não utilizados na sua operacionalização; ii) bens e direitos que lhe sejam adjudicados ou que lhe vierem a ser vinculados; iii) receita das contribuições sociais do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada, e do trabalhador e dos demais segurados, podendo ser adotadas alíquotas progressivas; iv) produto da liquidação de bens e ativos de devedores da previdência social; v) resultado da aplicação financeira de seus ativos; e vi) recursos provenientes do orçamento da União.

### **3 O BENEFICIÔMETRO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL PÚBLICA BRASILEIRA: UM PANORAMA A PARTIR DE INDICADORES CLÁSSICOS**

Nesta seção, serão apresentados indicadores tradicionalmente utilizados na literatura de previdência social, que foram propostos para compor este beneficiômetro. Na introdução desta seção, destacam-se os aspectos metodológicos que justificam as escolhas desses indicadores e permitem sua compreensão e o entendimento acerca da forma como são calculados ou estimados. Na sequência, cada subseção apresenta a evolução recente dos indicadores agrupados a partir de seu propósito analítico.

### 3.1 Aspectos metodológicos

A literatura sobre previdência social se apoia em um conjunto de indicadores que se tornaram clássicos por cobrirem diversas dimensões do sistema previdenciário e de sua complexidade de atuação, muitos dos quais são amplamente utilizados na literatura especializada, inclusive com boa comparabilidade internacional.

Segundo Jannuzzi (2005) e Bahia (2021), a escolha ou construção de um indicador deve considerar um conjunto de propriedades desejáveis, entre as quais destacamos: i) a *utilidade* ou *relevância* para a agenda política; ii) a *representatividade* (ou a *validade* de representação) do conceito que se deseja medir – capacidade de captar o que se propõe a medir, garantindo aderência entre *conceito* e *medida*; iii) a *confiabilidade* da medida em relação aos métodos e fontes de dados; iv) o grau de *cobertura* populacional e territorial do indicador; v) a *sensibilidade* às ações previstas por um programa ou política – capacidade de refletir mudanças, caso as condições que deveriam afetar o indicador se alterem; vi) a *especificidade*, no sentido de refletir somente as mudanças da dimensão social de interesse; vii) a *transparência* metodológica; viii) a *comunicabilidade* e a *inteligibilidade*, expressa como a facilidade de comunicar e favorecer o entendimento de uma informação pelo público interessado; ix) a *disponibilidade* ou a *factibilidade* operacional para a sua obtenção; x) a existência de *periodicidade* na atualização do indicador; xi) a *desagregabilidade* populacional e territorial; e xii) a *historicidade*, expressa pela existência de séries de dados comparáveis ao longo do tempo.

No Brasil, existem diversos indicadores que poderiam ser mais adequadamente calculados com base em dados administrativos. Porém, com frequência, os dados necessários não estão disponíveis – ao menos, não para todos os regimes previdenciários ou benefícios assistenciais – ou precisariam ser confrontados com medidas populacionais tipicamente não disponíveis nesses registros. Por isso, vários dos indicadores previdenciários relevantes, com boa cobertura, disponíveis, factíveis e passíveis de serem atualizados com periodicidade regular são aqueles calculados a partir dos levantamentos produzidos pelo IBGE.

Nesse sentido, a principal fonte de dados utilizada neste trabalho é a PNADC, em sua versão anual, do período 2012-2022, escolhida de modo a permitir análises históricas. Tais análises, sempre que possível, serão complementadas por dados e indicadores extraídos de registros administrativos públicos da previdência social, garantindo a mesma reprodutibilidade assegurada pela acessibilidade às bases de dados geradas por pesquisas realizadas pelo IBGE, ainda que essas fontes possuam limites em termos de desagregabilidade populacional e de historicidade, por conta da existência

de séries harmonizadas ainda relativamente curtas para vários temas de interesse – tipicamente, 2017-2020. Também por esse motivo, o intervalo de anos representado neste texto varia conforme a disponibilidade de dados, não sendo uniforme entre as fontes utilizadas para o estudo.

Além de compartilharem as qualidades já citadas anteriormente, os indicadores extraídos de ambas as fontes – tanto aqueles calculados com base na PNADC/IBGE quanto os calculados com base em registros administrativos – preenchem um conjunto de outras propriedades importantes para a qualidade das medidas de resultado e desempenho que se pretende calcular. A escolha dos indicadores, baseados em seu uso na literatura de previdência e proteção social, foi pautada pela utilidade, validade, especificidade e comunicabilidade. Todos os indicadores compartilham da propriedade de sensibilidade e possuem transparência metodológica. Buscou-se garantir a confiabilidade a partir de indicadores baseados em fontes coletadas, compatibilizadas e disseminadas pelo governo federal e suas agências, autarquias, entidades e fundações públicas. Ressalte-se, por fim, que a prioridade foi dada a métricas e indicadores passíveis de serem obtidos para todos os regimes previdenciários ou sistemas de proteção equivalentes, ainda que, em certos casos, os resultados careçam de especificidade por não permitirem o isolamento de dimensões específicas – por exemplo, a inadequada dissociação entre regimes previdenciários e entre espécies de benefícios na PNADC.

Os temas cobertos pelos indicadores foram selecionados de modo que conjuntamente produzam um retrato balanceado e abrangente da dimensão previdenciária da proteção social no país, em termos de seus compromissos fiscais e coberturas, mas também abordando alguma medida de bem-estar dos segurados e de seus dependentes. Os indicadores apresentados nesta seção, construídos, portanto, com base na PNADC e em registros administrativos do RGPS e dos RPPS, se dividem em sete dimensões: i) escala do sistema de proteção social e previdenciária; ii) cobertura da proteção social e previdenciária para a população; iii) adequação dos benefícios previdenciários; iv) efeitos (simulados) dos benefícios previdenciários e assistenciais sobre a pobreza; v) contribuição dos benefícios previdenciários e assistenciais para a desigualdade de

renda; vi) sustentabilidade contributiva dos regimes previdenciários; e vii) receitas, despesas e resultado previdenciário.<sup>15</sup>

Os indicadores de escala do sistema de proteção social e previdenciária consolidam os grandes números da previdência contributiva – RPPS, SPSM e RGPS urbano –, da previdência semicontributiva – RGPS rural – e dos benefícios assistenciais continuados e não contributivos: BPC, PMV e RMV. São eles:

- Quantidade de benefícios previdenciários e assistenciais ativos em dezembro;
- Quantidade média de contribuintes previdenciários;
- Estimativa da quantidade média mensal de cotas do salário-família paga indiretamente;
- Quantidade anual de salários-maternidade concedidos pelo RGPS; e
- Taxa de concessão do salário-maternidade em relação aos nascidos vivos no ano.

Idealmente, a quantidade de contribuintes é obtida nos dados administrativos, mas a estimativa de cobertura implica o cômputo de contingentes que normalmente não constam desses registros, mas que podem ser obtidos na PNADC, como o volume de ocupados, de pessoas economicamente ativas e de residentes no país. A pesquisa não abrange a contribuição previdenciária de pessoas desocupadas ou inativas, limitando este quesito aos ocupados, desenho que limita o alcance dos indicadores de cobertura, e subestimando ligeiramente as estimativas pela exclusão dos segurados facultativos do RGPS. Além disso, o levantamento exclui da população ocupada as pessoas que

15. Vários destes são considerados indicadores de desempenho da previdência social ou da seguridade social, nos termos preconizados pelo Banco Mundial (disponível em: [datatopics.worldbank.org/aspire](https://datatopics.worldbank.org/aspire)) e pela OIT (disponível em: [https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/statistical-knowledge-base/WCMS\\_206217/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/statistical-knowledge-base/WCMS_206217/lang-en/index.htm)). São considerados pelo Banco Mundial indicadores de desempenho, por exemplo, a transferência *per capita* média; a cobertura; a incidência de benefícios; a incidência de beneficiários; a adequabilidade dos benefícios; a redução estimada sobre o índice de Gini; a redução na quantidade de pessoas em situação de pobreza; a redução no *gap* de pobreza; a razão custo-benefício dessa redução do *gap*; a duplicação e sobreposição de benefícios pagos por diferentes programas ou regimes previdenciários.



exercem apenas atividades de produção para o próprio consumo, sem finalidade econômica, deixando de computar uma parte dos segurados especiais.<sup>16</sup>

Feitas essas ressalvas, a cobertura previdenciária e social é mensurada a partir da PNADC para dois grupos principais: a população em idade ativa (atualmente, pessoas entre 16 e 64 anos de idade, em função das recentes reformas da previdência e para manter correspondência com as referências adotadas por organismos internacionais) e a população idosa (pessoas com 65 anos ou mais). Os menores de 16 anos não podem contribuir, salvo como aprendizes ou em outras situações excepcionais, enquanto aqueles com 65 anos ou mais tendem a encontrar proteção mais frequentemente na condição de beneficiários do que na de segurados contribuintes. Os indicadores comumente utilizados constam da seleção a seguir. Entre ocupados, os dois indicadores diferem pela inclusão dos beneficiários no numerador da cobertura social, mas, principalmente, pela incorporação dos segurados especiais, em reconhecimento às peculiaridades da previdência rural semicontributiva.

- Taxa de cobertura previdenciária dos ocupados de 16 a 64 anos (em porcentagem) =  $[(\text{número de ocupados contribuintes de 16 a 64 anos}) / (\text{número de ocupados de 16 a 64 anos})] \times 100$ ;
- Taxa de cobertura social dos ocupados de 16 a 64 anos (em porcentagem) =  $[(\text{número de ocupados contribuintes não beneficiários de 16 a 64 anos} + \text{número de segurados especiais de 16 a 64 anos} + \text{número de ocupados beneficiários de 16 a 64 anos}) / (\text{número de ocupados de 16 a 64 anos})] \times 100$ ; e
- Taxa de cobertura social dos idosos de 65 anos ou mais (em porcentagem) =  $[(\text{número de ocupados contribuintes não beneficiários com 65 anos ou mais} + \text{número de segurados especiais com 65 anos ou mais} + \text{número de beneficiários com 65 anos ou mais}) / (\text{número de pessoas com 65 anos ou mais})] \times 100$ .

16. A solução proposta por Ansiliero, Costanzi e Cifuentes (2021) é sua inclusão na chamada *população ocupada expandida*, que representa a união da população ocupada oficial, estimada pelo IBGE, e a *população ocupada em outras formas de trabalho*, formada por aqueles que, na PNADC, são classificados como trabalhadores na produção para o próprio consumo (captados somente no suplemento sobre outras formas de trabalho, que é coletado na quinta visita da pesquisa). Nesse conceito, são considerados segurados especiais as pessoas que exercem suas atividades em agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e/ou aquicultura. Como, em razão da pandemia, o suplemento sobre outras formas de trabalho não foi coletado em 2020 e 2021, optou-se pela apresentação apenas do indicador básico, baseado na população ocupada oficial, e não na população ocupada expandida. Como consequência, há efeito relevante sobre a quantidade de segurados, mas pequeno sobre a taxa de cobertura total.

Os *ocupados* correspondem às pessoas ocupadas na semana de referência da pesquisa, com idade entre 16 e 64 anos; os *idosos* são as pessoas com 65 anos ou mais de idade; *contribuintes* são as pessoas ocupadas que contribuem ou ocupam posições na ocupação nas quais a contribuição é compulsória; *segurados especiais* são os segurados especiais não contribuintes, considerados cobertos pela natureza econômica e forma de exercício de sua atividade; e *beneficiários* são os aposentados, pensionistas, beneficiários de auxílio-doença ou beneficiários de salário-maternidade.

Além da mensuração da cobertura, convém analisar em que medida as transferências sociais suprem critérios básicos de adequação, no sentido de haver uma correspondência entre contribuição e benefício, entre o padrão mínimo para a manutenção digna do segurado e de seus dependentes e o valor dos benefícios.<sup>17</sup> Nessa linha, entre os indicadores mais informativos e factíveis de serem calculados a partir da PNADC, pode-se citar o valor nominal médio dos benefícios permanentes (aposentadorias e pensões) e a sua comparação com o piso previdenciário e o rendimento médio dos ocupados, desagregados segundo regimes, espécies e clientelas, e a comparação do salário médio de contribuição dos contribuintes ativos em relação ao valor dos benefícios dos atuais beneficiários:

- Valor nominal médio dos benefícios previdenciários e assistenciais (em reais); e
- Razão do valor do benefício sobre o salário de contribuição (em porcentagem) =  $[(\text{valor do benefício dos atuais beneficiários ativos})/(\text{salário de contribuição dos atuais contribuintes})]$ .

17. Idealmente, a taxa de reposição (TR), bruta ou líquida – que, simplificada, representa a razão entre o valor do benefício recebido e o rendimento (tipicamente, o salário de contribuição) antes do recebimento do benefício, para um indivíduo ou para uma determinada população –, seria o indicador mais interessante neste contexto. Porém, os dados administrativos para seu cálculo dificilmente se encontram disponíveis. Nesse sentido, merecem destaque estudos recentes realizados pela então Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência (SPREV/MTP) com base em registros administrativos. Segundo Pires e Rodrigues (2021), nos RPPS civis da União, relativos ao poder Executivo (exclusive servidores do Banco Central, da Agência Brasileira de Inteligência, do Fundo Constitucional do DF e aposentados dos RPPS da União dos poderes Legislativo, Judiciário e aposentados do Ministério Público), a TR bruta média calculada para os aposentados em 2018 chega a 101% e aumenta com a renda e o nível de escolaridade, reforçando o diagnóstico de regressividade do sistema. Silva Filho *et al.* (2021), analisando as aposentadorias do RGPS concedidas em 2018, chegam a uma TR bruta média de 86,0%, porém com TRs mais elevadas para o quarto inferior da distribuição de salários de contribuição médios dos aposentados, indicando progressividade desse regime. Para fins de comparação, nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), as taxas de reposição bruta e líquida médias são estimadas, respectivamente, em 51,8% e 62,4% (OCDE, 2021).

Um desdobramento natural da análise de adequação é a mensuração dos efeitos das transferências sociais sobre a pobreza. Um indicador comum de resultado é a variação simulada no contingente de pessoas vivendo em situação de pobreza, tudo o mais constante (*ceteris paribus*), quando se deduz o valor dos benefícios pagos no cômputo da renda domiciliar *per capita* (RDPC). A diferença entre o número de pobres pré-transferências e o número de pobres pós-transferências, colocada como proporção da população residente, resulta na proporção de pessoas retiradas da pobreza pelos benefícios previdenciários e assistenciais. Para tal, utilizam-se tipicamente duas linhas de referência, baseadas no SM: a de pobreza (RDPC menor que meio SM) e a de pobreza extrema (RDPC menor que um quarto de SM).<sup>18</sup>

- Proporção de pessoas em situação de pobreza (em porcentagem) = [(número de pessoas com RDPC inferior à linha de pobreza)/(população residente)] x 100;
- Proporção simulada de pessoas em situação de pobreza, sem benefícios sociais (em porcentagem) = [(número de pessoas com RDPC, calculada sem o valor dos benefícios previdenciários e assistenciais continuados, inferior à linha de pobreza)/(população residente)] x 100; e
- Efeito simulado da ausência de benefícios sociais sobre a pobreza (em pontos percentuais – p.p.) = [(número de pobres simulados com a dedução do valor dos benefícios na RDPC – número de pobres observado)/(população residente)] x 100.

Por fim, é possível mensurar a contribuição dos benefícios previdenciários e assistenciais para a desigualdade de renda. Uma forma de fazer isso é pela decomposição do índice de Gini – medida clássica do grau de concentração de renda – por fontes de rendimento, o que permite identificar a contribuição de cada uma dessas fontes para a desigualdade da RDPC. Quando o coeficiente de concentração é menor do que o Gini, então o componente contribui para diminuir a desigualdade total; quando maior que o Gini, contribui para o aumento da desigualdade. Os rendimentos informados na PNADC – que não permitem a diferenciação entre aposentadorias de distintos regimes previdenciários e entre aposentadorias e PPMs – podem ser desagregados de modo a ao menos refletir as diferenças mais marcantes entre os beneficiários, por exemplo, ao se desagregarem as transferências em três subgrupos: benefícios de até

18. Não há uma linha de pobreza oficial, única, no Brasil. Diferentes programas sociais se valem de distintas referências para essa determinação, sendo que a literatura previdenciária utiliza tradicionalmente os critérios balizadores da elegibilidade ao BPC, benefício não contributivo de natureza essencialmente previdenciária. Isso se dá porque as referências previdenciárias passam sempre pelo SM, equivalente ao piso previdenciário.

## TEXTO para DISCUSSÃO

1 SM (equivalente ao piso previdenciário), benefícios entre o piso e o teto do RGPS e benefícios superiores ao teto previdenciário do RGPS.<sup>19</sup>

- Parcela da fonte de rendimento no rendimento domiciliar *per capita* (em porcentagem) =  $[(\text{valor total da fonte de rendimento})/(\text{soma do rendimento de todas as fontes})] \times 100$ ;
- Coeficiente de concentração da fonte de rendimento: indicador baseado no índice de Gini, quando se mantém o ordenamento da RDPC, mas se estima a parcela da fonte de rendimento acumulada por cada centésimo da população;
- Contribuição da fonte de rendimento para o índice de Gini do rendimento domiciliar *per capita* (em porcentagem) = parcela da fonte de rendimento na RDPC x coeficiente de concentração da fonte de rendimento; e
- Percentual da população recipiente de benefícios previdenciários e assistenciais continuados por décimos da distribuição do rendimento domiciliar *per capita* (em porcentagem) =  $[(\text{número de pessoas que recebem benefícios no décimo de renda})/(\text{número de pessoas com RDPC situada entre a linha de corte mínima e máxima do décimo de renda})] \times 100$ .

No que se refere aos indicadores de sustentabilidade do sistema previdenciário, o foco neste texto foi dado aos indicadores de razão de dependência, como forma de dissociar a análise de sustentabilidade do debate sobre o financiamento do sistema. Entre outros indicadores tradicionais nesse tema, se destacam:<sup>20</sup>

- Razão de dependência de idosos =  $[(\text{número de idosos de 65 anos ou mais})/(\text{número de pessoas de 15 a 64 anos})] \times 100$ ;
- Razão de dependência total =  $[(\text{número de pessoas de 0 a 14 anos}) + (\text{número de idosos de 65 anos ou mais})/(\text{número de pessoas de 15 a 64 anos})] \times 100$ ;

19. Trata-se de um exercício importante, mas limitado, por consistir em ilustração restrita a um momento específico no tempo, desconsiderando histórico de contribuições feitas e transferências recebidas e outros fatores determinantes, bem como por não permitir a análise intergeracional.

20. Adicionalmente, na ausência de dados administrativos para cálculos específicos e precisos, podem-se utilizar indivíduos ou trajetórias típicas, por exemplo, para a estimativa de taxas internas de retorno (TIR) – passíveis de comparação com outras taxas de desconto, sendo, também, *proxy* do custo de oportunidade de participação no sistema previdenciário –, do Valor Presente Líquido (VPL) ou das razões entre os valores presentes dos fluxos de contribuições e transferências previdenciárias (fluxos de receitas e despesas). Com relação à TIR, em particular no seu uso para estudos sobre sustentabilidade e desigualdade no âmbito previdenciário, recomenda-se a leitura dos trabalhos de Pires e Rodrigues (2021) e Colombo *et al.* (2021), baseados em registros administrativos dos RPPS e do RGPS, respectivamente.

- Razão de dependência previdenciária =  $[(\text{número de beneficiários})/(\text{número de contribuintes})] \times 100$ ; e
- Razão contribuintes/beneficiários =  $[1/\text{razão de dependência previdenciária}] \times 100$ .

As razões de dependência medem a participação relativa do contingente populacional potencialmente inativo (tomado como dependente), que deveria ser sustentado pela parcela da população potencialmente produtiva ou economicamente ativa. Valores elevados para esses indicadores indicam que a população em idade ativa, dita produtiva, deve sustentar uma grande parcela de dependentes. Nesse sentido, ainda mais ilustrativa é a dependência previdenciária, que consiste na razão entre os beneficiários (tipicamente, aposentados e pensionistas) e os contribuintes da previdência social.

Por fim, temos os indicadores de receitas, despesa e resultado previdenciário, desagregados, quando possível, entre regimes (RGPS, RPPS e SPSM) e clientela (RGPS urbano e rural) e acrescidos, para complementação, dos valores referentes aos benefícios assistenciais continuados (BPC, PMV e RMV).

- Despesa nominal com o pagamento de benefícios (em reais);
- Receitas dos regimes previdenciários (em reais);
- Resultado financeiro dos regimes previdenciários (em reais);
- Despesa com o pagamento de benefícios como proporção do produto interno bruto (PIB) (em porcentagem);
- Receitas dos regimes previdenciários como proporção do PIB (em porcentagem); e
- Resultado financeiro dos regimes previdenciários como proporção do PIB (em porcentagem).

### 3.2 Indicadores de escala do sistema de proteção social e previdenciária

Em dezembro de 2020, a previdência social teve um estoque de cerca de 35,7 milhões de benefícios ativos, sendo 4,8 milhões nos RPPS e no SPSM e 30,9 milhões no RGPS (tabela 1). Destes, cerca de 1,48 milhão foram benefícios temporários do RGPS. Os benefícios temporários, no contexto deste trabalho, são aqueles não vitalícios e com

## TEXTO para DISCUSSÃO

menor duração, a exemplo dos auxílios-doença previdenciários e acidentários, espécies mais volumosas desse grupamento e que frequentemente permanecem ativas por menos de doze meses. Em razão dessa característica, o estoque desses benefícios, em qualquer momento do tempo, tende a não refletir adequadamente o fluxo de concessões, que beneficia anualmente um contingente bastante superior de segurados. As subestimativas também se devem à já mencionada concessão de salários-família e salários-maternidade pelos próprios empregadores a seus empregados e equiparados, prática operacional que contabiliza o volume de concessões, mas deixa de incorporá-las ao estoque de benefícios ativos.

Se consideradas apenas as aposentadorias e as PPMs, harmonizando o critério entre os regimes, já que os RPPS e o SPSM não contabilizam os benefícios temporários, chega-se ao total de 34,2 milhões (29,5 milhões apenas do RGPS). A esse quantitativo podem ser acrescidos os benefícios assistenciais continuados (BPC, RMV e PMV), que somam 4,8 milhões, totalizando 39 milhões de benefícios – 40,5 milhões, se incluídos os benefícios temporários do RGPS. Embora curta, a série histórica revela o crescimento paulatino e contínuo do volume de benefícios, com prevalência esperada do RGPS.

**TABELA 1**

**Quantidade de benefícios previdenciários e assistenciais ativos em dezembro, segundo o regime ou sistema e o grupo de espécie (2017-2020)**

| Regime ou sistema                                 | Grupo de espécie de benefício | Benefícios       |                  |                  |                  |
|---|-------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
|   |                               | 2017             | 2018             | 2019             | 2020             |
| Assistência social                                |                               |                  |                  |                  |                  |
| Benefícios assistenciais continuados <sup>1</sup> | Idosos                        | 2.049.377        | 2.071.535        | 2.078.137        | 2.127.472        |
|   | Incapacidade                  | 2.633.630        | 2.698.982        | 2.683.252        | 2.637.721        |
|   | <b>Total</b>                  | <b>4.683.007</b> | <b>4.770.517</b> | <b>4.761.389</b> | <b>4.765.193</b> |
| Previdência social                                |                               |                  |                  |                  |                  |
| RGPS  | Aposentadorias                | 19.911.211       | 20.542.300       | 21.194.628       | 21.474.135       |
|   | Tempo de contribuição         | 5.982.117        | 6.199.834        | 6.467.435        | 6.615.578        |
|   | Idade                         | 10.476.096       | 10.805.971       | 11.152.610       | 11.391.860       |
|   | Incapacidade (invalidez)      | 3.452.998        | 3.536.495        | 3.574.583        | 3.466.697        |
|   | PPM                           | 7.780.175        | 7.821.279        | 7.916.964        | 7.984.729        |

(Continua)

(Continuação)

| Regime ou sistema   | Grupo de espécie de benefício    | Benefícios        |                   |                   |                   |
|---|----------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
|   |                                  | 2017              | 2018              | 2019              | 2020              |
| Previdência social  |                                  |                   |                   |                   |                   |
| RGPS  | Auxílios                         | 1.835.730         | 1.712.683         | 1.575.602         | 1.438.639         |
|   | Doença                           | 1.326.969         | 1.186.492         | 1.038.994         | 900.305           |
|   | Acidente                         | 404.445           | 425.754           | 447.748           | 462.247           |
|   | Reclusão                         | 61.842            | 60.830            | 54.215            | 46.561            |
|   | Suplementar                      | 42.474            | 39.607            | 34.645            | 29.526            |
|   | Salário-maternidade <sup>2</sup> | 79.677            | 43.761            | 52.150            | 41.211            |
|   | Outros benefícios                | 204               | 84                | 150               | 124               |
|   | <b>Total</b>                     | <b>29.606.997</b> | <b>30.120.107</b> | <b>30.739.494</b> | <b>30.938.838</b> |
| Subtotal do RGPS  | Aposentadorias                   | 19.911.211        | 20.542.300        | 21.194.628        | 21.474.135        |
|   | Pensões                          | 7.780.175         | 7.821.279         | 7.916.964         | 7.984.729         |
|   | Outros benefícios                | 1.915.611         | 1.756.528         | 1.627.902         | 1.479.974         |
|   | <b>Total</b>                     | <b>29.606.997</b> | <b>30.120.107</b> | <b>30.739.494</b> | <b>30.938.838</b> |
| SPSM da União - militar   | Aposentadorias                   | 158.284           | 161.069           | 165.011           | 163.592           |
|   | Pensões                          | 223.072           | 226.783           | 212.090           | 211.475           |
|   | <b>Total</b>                     | <b>381.356</b>    | <b>387.852</b>    | <b>377.101</b>    | <b>375.067</b>    |
| RPPS da União - civil (inclusive o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF) | Aposentadorias                   | 436.535           | 446.852           | 485.011           | 498.284           |
|   | Pensões                          | 300.937           | 294.145           | 311.745           | 309.779           |
|   | <b>Total</b>                     | <b>737.472</b>    | <b>740.997</b>    | <b>796.756</b>    | <b>808.063</b>    |
| RPPS e SPSM de estados e DF   | Aposentadorias                   | 1.671.827         | 1.865.623         | 1.955.808         | 1.955.956         |
|   | Pensões                          | 503.908           | 588.991           | 687.581           | 567.270           |
|   | <b>Total</b>                     | <b>2.175.735</b>  | <b>2.454.614</b>  | <b>2.643.389</b>  | <b>2.523.226</b>  |
| RPPS dos municípios   | Aposentadorias                   | 710.490           | 744.967           | 853.372           | 883.069           |
|   | Pensões                          | 176.841           | 180.592           | 199.010           | 209.589           |
|   | <b>Total</b>                     | <b>887.331</b>    | <b>925.559</b>    | <b>1.052.382</b>  | <b>1.092.658</b>  |
| Subtotal de RPPS e SPSM   | Aposentadorias                   | 2.977.136         | 3.218.511         | 3.294.191         | 3.500.901         |
|   | Pensões                          | 1.204.758         | 1.290.511         | 1.198.336         | 1.298.113         |
|   | <b>Total</b>                     | <b>4.181.894</b>  | <b>4.509.022</b>  | <b>4.492.527</b>  | <b>4.799.014</b>  |

(Continua)

## TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

| Regime ou sistema   | Grupo de espécie de benefício | Benefícios        |                   |                   |                   |
|---|-------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
|   |                               | 2017              | 2018              | 2019              | 2020              |
| Total da previdência (subtotal do RGPS + subtotal de RPPS e SPSM) | Aposentadorias                | 22.888.347        | 23.760.811        | 24.488.819        | 24.975.036        |
|   | Pensões                       | 8.984.933         | 9.111.790         | 9.115.300         | 9.282.842         |
|   | Outros benefícios             | 1.915.611         | 1.756.528         | 1.627.902         | 1.479.974         |
|   | <b>Total</b>                  | <b>33.788.891</b> | <b>34.629.129</b> | <b>35.232.021</b> | <b>35.737.852</b> |

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social do Ministério da Previdência Social (Aeps/MPS).

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> BPC, PMV e RMV.

<sup>2</sup> Apenas os benefícios concedidos diretamente pelo INSS.

Tomados apenas os 34,2 milhões de benefícios previdenciários tipicamente declarados permanentes (aposentadorias e PPMs), há prevalência de aposentadorias, com percentual de 73%. Os 27% restantes são benefícios pagos a dependentes de segurados falecidos.<sup>21</sup> A participação das aposentadorias tende sempre a prevalecer, variando de 62%, nos RPPS civis da União, a 81%, nos RPPS dos municípios. A exceção fica por conta do SPSM das Forças Armadas, dos militares da União, em que peculiaridades da legislação resultam em uma inversão, com predominância das PPMs (54% do estoque de benefícios).<sup>22</sup>

No âmbito do RGPS, é possível ainda desagregar os benefícios entre as clientelas urbana e rural. Em 2020, do total de 30,9 milhões de benefícios ativos, 21,3 milhões foram pagos a segurados urbanos e 9,6 milhões a rurais (gráfico 1), nos quais preponderam amplamente os segurados especiais. Se considerados apenas os benefícios ditos permanentes, seriam 20 milhões urbanos e 9,5 milhões rurais. Há uma tendência suave de declínio na participação dos benefícios rurais no estoque do RGPS, movimento que Ansiliero e Cifuentes (2022) creditam, principalmente, a fatores como a migração

21. No caso de militares das Forças Armadas, há ainda a previsão, em casos de expulsão da corporação, de pensão vitalícia para os seus dependentes antes mesmo de sua morte (Lei 3.765/1960).

22. A legislação que estabelece os parâmetros para a concessão e a manutenção da PPM mudou em 2015 (Lei 13.135/2015) e novamente em 2019 (EC 103/2019), com um aumento das restrições para o reconhecimento do direito, para a determinação do valor da renda mensal e para a vitaliciedade do benefício (por exemplo, tempo mínimo de união, no caso de cônjuges ou equivalentes; quantidade de contribuições vertidas pelo segurado até a data do óbito; e idade do dependente no momento do falecimento do instituidor da pensão). No caso dos militares da União, contudo, as regras eram bem mais flexíveis, mesmo antes das mudanças mencionadas, e, apesar de restrições impostas em 2001 (MP 2.215/2001), sob certas condições, o benefício ainda pode ser concedido e mantido sob as regras antigas, que chegavam a permitir PPM vitalícia às filhas dos militares falecidos.

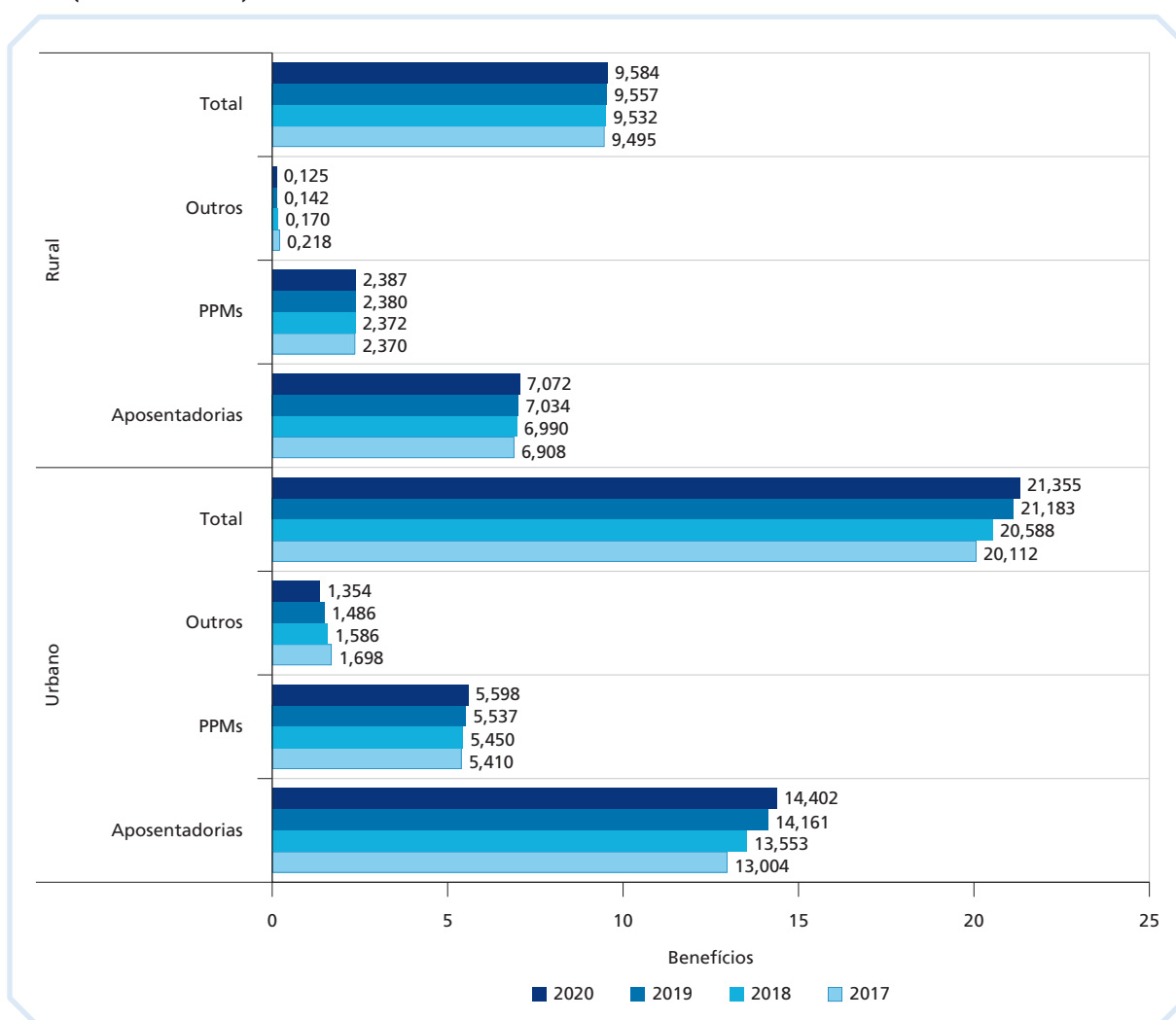


rural-urbana, o aumento no grau de urbanização do país, a expansão e a interiorização das atividades econômicas não rurais e o envelhecimento da população rural, que conjuntamente reduzem o potencial de novas concessões rurais ao longo do tempo.

### GRÁFICO 1

#### Quantidade de benefícios ativos do RGPS em dezembro, segundo a clientela e o grupo de espécie (2017-2020)

(Em milhões)



Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social (Beps) do MPS e Aeps/MPS.

Elaboração dos autores.

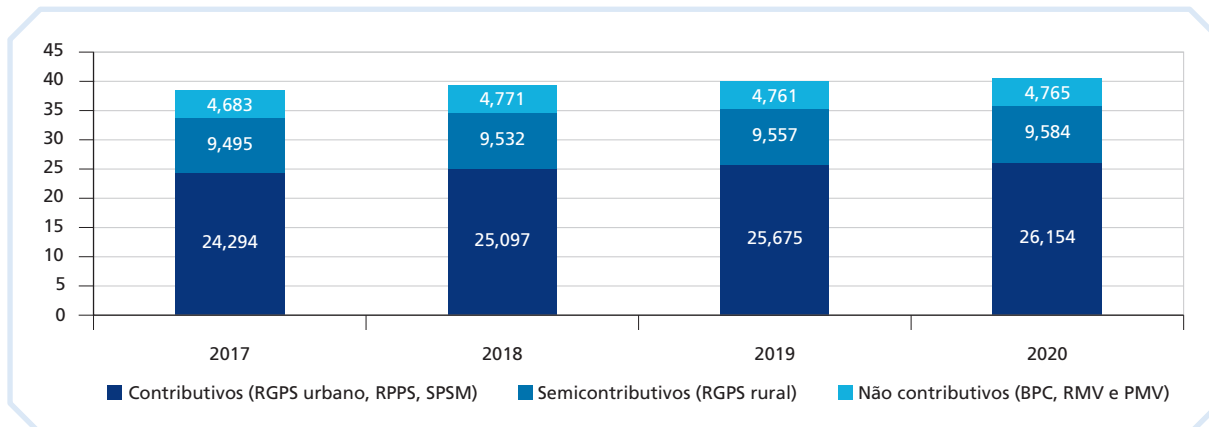
Note-se, porém, que, como há a possibilidade de acumulação de benefícios intra e inter-regimes, tais valores não representam o quantitativo de beneficiários, e sim, como já assinalado, a quantidade de benefícios.

## TEXTO para DISCUSSÃO

Reclassificando esses números conforme os pilares contributivos, semicontributivos e não contributivos, temos que, no período 2017-2020, em média, 36% dos benefícios não podiam ser enquadrados como efetivamente contributivos – um percentual elevado, ainda mais quando se considera que a concessão e a manutenção de benefícios sofreram impactos adversos nesses anos, com efeitos aparentemente maiores sobre o BPC.<sup>23</sup> Há um contingente de 26,2 milhões de benefícios contributivos (RPPS, SPSM e RGPS urbano), 9,6 milhões de natureza semicontributiva (RGPS rural) e 4,8 milhões de benefícios não contributivos (englobando benefícios assistenciais como BPC, PMV e RMV). Os benefícios semicontributivos incorporam a totalidade dos benefícios rurais do RGPS pela impossibilidade, nos dados disponíveis, de dissociar os segurados especiais dos demais beneficiários rurais, mas também pela elevada prevalência destes últimos.

### GRÁFICO 2

**Quantidade de benefícios ativos em dezembro, segundo a forma de financiamento (2017-2020)**  
(Em milhões)



Fonte: Beps/MPS e Aeps/MPS.

Elaboração dos autores.

23. O INSS iniciou um processo de revisão do estoque de BPC, pois os requisitos de acesso podem deixar de ser cumpridos ao longo do tempo, e isso exige revisões periódicas (idealmente, a cada dois anos – conforme preconizado no art. 21-A da Lei 8.742/1993). Além disso, no caso do BPC, a inscrição do beneficiário no CadÚnico passou a ser obrigatória, o que acarretou uma revisão nas estimativas de rendimento familiar *per capita*. Há que se mencionar ainda a instituição do INSS Digital, que diminuiu a ênfase no atendimento presencial e pode ter dificultado o acesso a determinados grupos, entre os quais estão os segurados rurais. E, por fim, houve a pandemia de covid-19, que afetou o atendimento e a análise de requerimentos de benefícios. Para mais detalhes, ver Ansiliero e Cifuentes (2022) e Paiva e Brito (2021). Por fim, não se pode deixar de mencionar o Programa de Revisão dos Benefícios por Incapacidade (PRBI) e seus desdobramentos, implantados inicialmente por meio da Resolução INSS 544/2016, que estabeleceu a realização de perícias médicas nos segurados em gozo de benefícios por incapacidade mantidos pelo INSS há mais de dois anos. Mais à frente, vale mencionar ainda a implantação do Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade (Lei 13.846/2019).

No que se refere aos contribuintes, em 2020, registraram-se cerca de 52,3 milhões de contribuintes no RGPS, que, somados aos quantitativos dos RPPS e do SPSM (aproximadamente 6 milhões), totalizam um volume anual de 58,3 milhões de contribuintes da previdência social (tabela 2). Segundo a lógica prevalente da repartição simples, esse contingente de segurados ativos contribuiu para financiar 34,2 milhões de benefícios previdenciários permanentes (contributivos e semicontributivos) pagos no país – 35,7 milhões, se incluídos também os benefícios temporários (tabela 1).

A pandemia de covid-19 afetou a concessão de benefícios em 2020, mas seu impacto (negativo) foi sentido principalmente na dinâmica do mercado de trabalho, com efeitos adversos sobre os níveis de cobertura previdenciária e, conseqüentemente, sobre a base de contribuintes do RGPS (tabela 2). Naquele ano, a única categoria a registrar aumento no volume de contribuintes foi a de MEI, em movimento que, em alguma medida, reforça a tendência observada desde 2015, quando foi deflagrada a crise econômica que perdurou pelo menos até o início de 2021. Já o contingente de contribuintes dos RPPS depende de fatores que afetam a política de pessoal dos entes, que não estão necessariamente ligados à dinâmica do mercado de trabalho, embora acompanhem o ciclo econômico pela via fiscal da União e dos entes subnacionais.

A respeito dos contribuintes rurais, os dados do período parecem corroborar o entendimento de classificar o RGPS rural como semicontributivo: muito embora os benefícios rurais representem cerca de 27% do estoque de benefícios previdenciários (isto é, exceto os benefícios assistenciais continuados, como BPC, PMV e RMV) e 31% do estoque do RGPS, os contribuintes dessa clientela alcançam apenas as proporções de 0,0032% e 0,0035%, respectivamente, do total geral de contribuintes previdenciários e de contribuintes do RGPS.<sup>24</sup>

---

24. Os compradores da produção rural são responsáveis pelo recolhimento na sub-rogação e na qualidade de adquirente de produção rural de produtor rural pessoa física, sendo que administrativamente o recolhimento, nessas condições, não identifica o produtor. Isso explica, em pequena parte, essas diferenças.

# TEXTO para DISCUSSÃO

## TABELA 2

**Quantidade de contribuintes, segundo o regime previdenciário e a categoria (2017-2020)**

| Regime                                  | Categoria  | Contribuintes     |                   |                   |                   |
|---|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
|   |  | 2017              | 2018              | 2019              | 2020 <sup>1</sup> |
| RGPS                                    |  |                   |                   |                   |                   |
| RGPS <sup>2</sup>                       | Empregados   | 39.231.178        | 39.556.297        | 40.203.083        | 38.637.477        |
|   | Contribuintes individuais  | 9.556.280         | 10.068.055        | 10.856.089        | 11.215.454        |
|   | CI-PC  | 5.031.554         | 5.067.049         | 5.105.834         | 4.959.068         |
|   | PSPS   | 1.686.433         | 1.670.848         | 1.644.026         | 1.570.810         |
|   | MEI  | 2.838.293         | 3.330.158         | 4.106.229         | 4.685.577         |
|   | Domésticos   | 1.498.545         | 1.487.622         | 1.460.767         | 1.306.609         |
|   | Facultativos   | 1.202.873         | 1.193.425         | 1.180.384         | 1.139.957         |
|   | Segurados especiais  | 2.084             | 1.987             | 1.899             | 1.852             |
| <b>RGPS total</b>                       | <b>Subtotal do RGPS</b>  | <b>51.490.959</b> | <b>52.307.386</b> | <b>53.702.223</b> | <b>52.301.348</b> |
| RPPS e SPSM                             |  |                   |                   |                   |                   |
| RPPS e SPSM da União                    | Estatutários - civis   | 691.342           | 688.778           | 698.388           | 663.550           |
|   | Militares (Forças Armadas)   | 368.601           | 381.830           | 362.935           | 367.638           |
|   | Subtotal da União  | 1.059.943         | 1.070.608         | 1.061.323         | 1.031.188         |
| RPPS e SPSM - estados e DF <sup>3</sup> | Estatutários - civis   | n.d.              | 1.984.232         | 1.964.450         | 1.836.516         |
|   | Militares (policiais e bombeiros)  | n.d.              | 463.328           | 460.593           | 482.219           |
|   | Subtotal dos estados e DF  | 2.454.573         | 2.447.560         | 2.425.043         | 2.318.735         |
| RPPS municípios                         | Estatutários - civis   | 2.593.884         | 2.521.955         | 2.633.258         | 2.641.877         |
|   | Subtotal dos municípios  | 2.593.884         | 2.521.955         | 2.633.258         | 2.641.877         |
| <b>RPPS e SPSM total</b>                | <b>Subtotal de RPPS e SPSM</b>   | <b>6.108.400</b>  | <b>6.040.123</b>  | <b>6.119.624</b>  | <b>5.991.800</b>  |
| <b>Previdência social</b>               | <b>Total da previdência (subtotal do RGPS + subtotal de RPPS e SPSM)</b> | <b>57.599.359</b> | <b>58.347.509</b> | <b>59.821.847</b> | <b>58.293.148</b> |

Fonte: Beps/MPS e Aeps/MPS.

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Os dados de 2020 são preliminares e estão em processo de revisão pelo MPS.

<sup>2</sup> Em relação ao RGPS, a quantidade de contribuintes corresponde à quantidade média mensal de contribuintes.

<sup>3</sup> Em 2017, os dados dos estados e DF não desagregam o total de ativos entre civis e militares.

Obs.: n.d. = não disponível.

### 3.2.1. Quantitativo oculto de salário-maternidade e salário-família no RGPS

Conforme dito anteriormente, há no RGPS benefícios previdenciários que são ofertados aos segurados, mas que não são computados nos indicadores de escala do sistema, em particular no estoque de benefícios e no volume de transferências, em razão de especificidades em sua operacionalização. Esse é o caso do salário-maternidade e do salário-família. O salário-maternidade e o salário-família, quando concedidos a segurados empregados ou equiparados, são pagos diretamente pelos empregadores (no caso de empregados, inclusive os domésticos) e pelos sindicatos ou órgãos gestores de mão de obra (no caso de trabalhadores avulsos), em medida adotada para agilizar o atendimento aos beneficiários e, ao mesmo tempo, reduzir a pressão sobre a já saturada estrutura de atendimento do INSS. Os demais segurados do RGPS, quando elegíveis, recebem seus benefícios diretamente do INSS.<sup>25</sup>

Os benefícios de salário-maternidade e salário-família pagos deixam de ser computados no estoque e na despesa previdenciária, pois os dispêndios, feitos por empresas e outros órgãos responsáveis pela concessão, são devolvidos pela previdência social sob a forma de descontos nas guias de recolhimentos previdenciários. Mais precisamente, o empregador (ou sindicato ou órgão gestor de mão de obra, ao qual é vinculado o trabalhador avulso) é quem deve realizar o pagamento (no caso do salário-família, juntamente com o salário), e esse valor é restituído posteriormente no momento da emissão do Documento de Arrecadação do eSocial (DAE). Quando o empregado ou trabalhador avulso estiver recebendo auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade rural ou outras aposentadorias, desde que seus beneficiários sejam elegíveis, o benefício é pago diretamente pelo INSS.

O salário-família é pago ao empregado, ao empregado doméstico (ao qual foi estendido o direito por meio da Lei Complementar 150/2015) e ao trabalhador avulso, de acordo com o número de filhos ou equiparados com idade inferior a 14 anos, ou inválidos, para os quais não há limite de idade. Originalmente, esse benefício era destinado às categorias elegíveis de segurados, independentemente de sua renda, situação que foi alterada pela EC 20/1998, restringindo-o aos filiados de baixa renda, segundo critério definido nos termos da legislação pertinente. Após períodos alternados em que existiam uma ou duas faixas de renda elegíveis e, conseqüentemente, dois valores de

25. Até agosto de 2003, o pagamento do salário-maternidade era feito diretamente pelo INSS; desde setembro de 2003, nos termos da Lei 10.710/2003, vigora o atual modelo de concessão.

prestações mensais, decrescentes com o valor da remuneração do segurado, desde o final de 2019 vigora uma faixa única, limitada a um valor estipulado a cada ano.<sup>26</sup>

O salário-maternidade – que não exige carência das seguradas empregadas e trabalhadoras avulsas, mas demanda ao menos dez meses de contribuições prévias das demais seguradas filiadas (contribuintes individuais e seguradas especiais) – é devido à segurada tipicamente durante até 120 dias, com início entre 28 dias antes do parto e a data de sua ocorrência, contemplando também situações como a adoção ou guarda judicial para fins de adoção de criança de até 12 anos de idade e o parto de natimorto. Em caso de aborto espontâneo ou de ocorrências previstas em lei (estupro ou risco de vida para a mãe), a critério médico, a duração é de catorze dias.<sup>27</sup> O valor do benefício consiste em uma renda mensal igual à sua remuneração integral ou, em determinados casos, ao benefício definido no respectivo plano previdenciário. Existe a possibilidade de prorrogação por sessenta dias da licença e do salário-maternidade para empresas que aderirem ao Programa Empresa Cidadã, conforme previsto na Lei 11.770, de 9 de setembro de 2008. Há concessão de incentivo fiscal decorrente da adesão. O Demonstrativo de Gasto Tributário (DGT) estimava a renúncia vinculada ao Programa Empresa Cidadã, no ano de 2022, em R\$ 278 milhões, sendo cerca de 79% desse valor na região Sudeste. Os dados indicam a adesão de 25,8 mil empresas ao Programa Empresa Cidadã.

Esses dois benefícios, embora não estejam entre aqueles com maior peso no valor total da despesa do RGPS, acumulam volumes (quantitativos e financeiros) importantes, além de consistirem em parcelas relevantes na configuração da proteção social brasileira. Isso vale principalmente para o salário-maternidade, dado que o salário-família, com seu desenho, concorre em alguma medida com os benefícios oferecidos pelo Programa Bolsa Família e poderia ter uma proteção mais efetiva se fosse integrado a este último.<sup>28</sup> O salário-família, em que a mesma criança pode ser beneficiada por

26. Em 2023, o limite de renda ou do salário de contribuição foi de R\$ 1.754,18, gerando o direito a uma cota de R\$ 59,82 por filho ou equiparado.

27. A Portaria Conjunta da Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão, Diretoria de Atendimento, Procuradoria Federal Especializada e INSS (Dirben/Dirat/PFE/INSS) 28/2021, de 19 de março de 2021, estabelece o cumprimento de decisão cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.327, em que o STF determinou a prorrogação do benefício de salário-maternidade quando, em decorrência de complicações médicas relacionadas ao parto, houver necessidade de internação hospitalar da segurada e/ou do recém-nascido. Nesses casos, a licença-maternidade pode ser estendida pelo mesmo tempo de hospitalização da criança.

28. Soares, Bartholo e Osorio (2019) propõem a unificação dos benefícios sociais de crianças, jovens e adultos pobres e vulneráveis, a partir dos orçamentos do Bolsa Família, do abono salarial, do salário-família e da dedução por dependente para crianças no Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF).

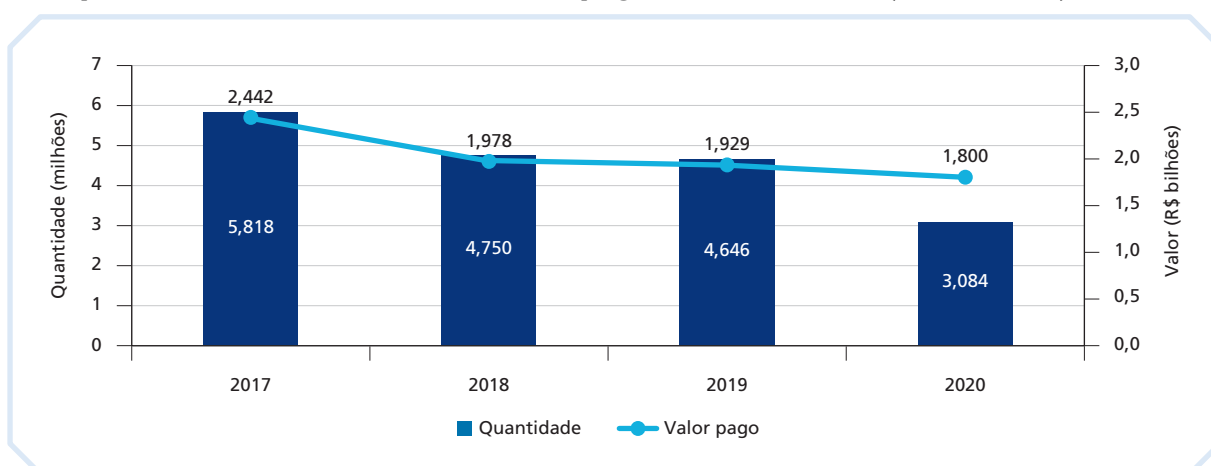
mais de uma cota mensal, destinado a pais, responsáveis ou equiparados, pode ser quantificado a partir dos registros administrativos do eSocial e do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), bem como das bases de dados contendo os benefícios do INSS.

No gráfico 3, consta a estimativa realizada pelo Ipea da quantidade média mensal de cotas de salário-família pagas indiretamente pelo empregador durante o ano. O quantitativo do salário-família foi estimado a partir de sua despesa anual agregada e dos valores das cotas mensais vigentes no período 2017-2020.<sup>29</sup> Seus valores representam a quantidade de cotas médias mensais pagas, e não a quantidade de segurados ou de crianças beneficiadas, e assumem montantes expressivos, apesar do baixo valor do benefício comparativamente ao piso previdenciário.

Considerando o ano de 2018, menos afetado pelos fatores conjunturais e com dados já consolidados, tem-se um quantitativo médio mensal de 4,7 milhões de cotas pagas de salário-família, a um valor prevalente de R\$ 31,71 (segunda faixa ou cota). Com a EC 103/2019, ocorreu a unificação das cotas do salário-família, permanecendo apenas a cota de maior valor.

### GRÁFICO 3

#### Despesa anual do salário-família paga aos empregados e estimativa da quantidade média mensal de cotas pagas indiretamente (2017-2020)



Fonte: Datamart – CNIS/MPS.

Obs.: <sup>1</sup> Dado preliminar sujeito a revisão para 2019 e 2020.

<sup>2</sup> Valores em reais de 2020 deflacionados pelo INPC.

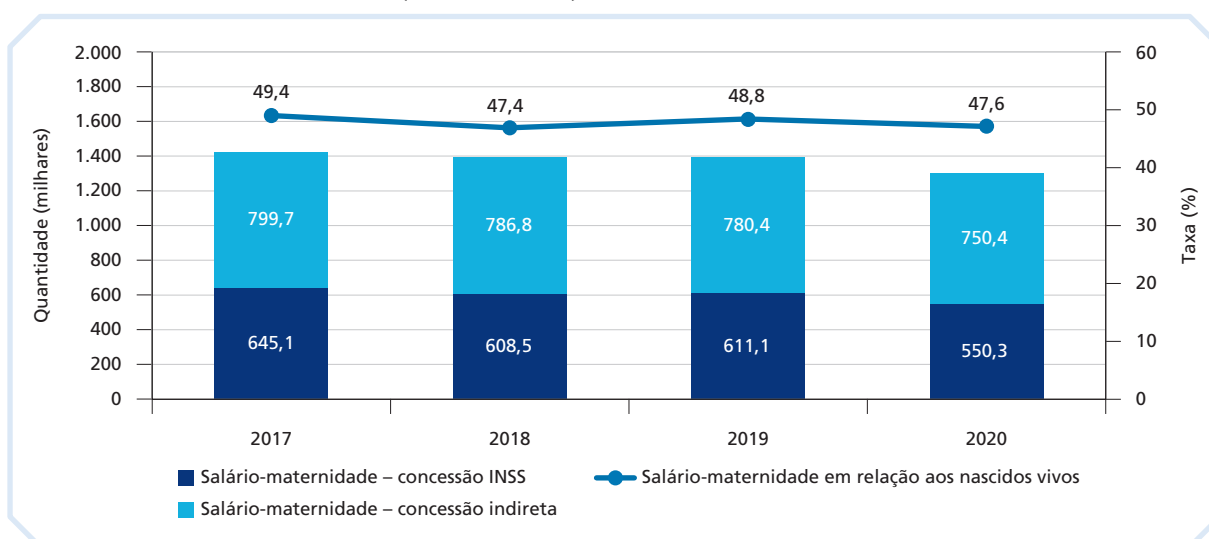
29. A série histórica com os valores do gasto com salário-família está sujeita a revisão no biênio 2019-2020, tal como ocorre com a estimativa da quantidade de benefícios.

## TEXTO para DISCUSSÃO

Dada a natureza peculiar do salário-família, principalmente em termos de valor, pode fazer pouco sentido tratá-lo de forma equivalente aos demais benefícios previdenciários, cujos valores, tipicamente, não podem ser inferiores ao piso previdenciário. Essa ressalva não se aplica ao salário-maternidade, para o qual vale consolidar os dados sobre o volume anual de concessões (gráfico 4), confrontados, para fins ilustrativos, com as quantidades estimadas de nascidos vivos no país a cada ano.<sup>30</sup>

### GRÁFICO 4

**Quantidade anual de salários-maternidade concedidos pelo RGPS segundo concessor e taxa de concessão do salário-maternidade em relação aos nascidos vivos no ano (2017-2020)**



Fonte: Beps/MPS, Aeps/MPS e Datasus, disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sinasc/cnv/nvuf.def>.

Elaboração dos autores.

Em 2018, o RGPS concedeu, direta ou indiretamente, 1,4 milhão de salários-maternidade, em relação a 2,73 milhões de nascimentos – lembrando, claro, que nem toda

30. Segundo definição empregada pela OMS, o conceito de nascido vivo se aplica à expulsão ou extração completa do corpo da mãe, independentemente da duração da gravidez, de um produto de concepção que, depois da separação, respire ou apresente qualquer outro sinal de vida, tal como batimentos cardíacos, pulsações do cordão umbilical ou movimentos efetivos dos músculos de contração voluntária, estando ou não cortado o cordão umbilical e estando ou não desprendida a placenta (WHO, 2000). Cada produto de um nascimento que reúna essas condições é considerado uma criança viva, conceito aplicado pelo Datasus (durante vários anos). Sobre esses dados, ressalta-se que, em 2011, houve mudanças na captação, na cobertura e no conteúdo da Declaração de Nascidos Vivos, o que implicou alguma alteração no patamar da série (CGIAE/MS, 2013). Além disso, ressalta-se que o IBGE (2018) aponta para melhorias nesses dados, mas, como também sugerido pela Coordenação-Geral de Informações e Análises Epidemiológicas (CGIAE/MS, 2013), indica espaço para avanços e ajustes.



licença-maternidade corresponde a um novo nascimento no ano, pois há outros motivos que respaldam as concessões, por exemplo, no caso de adoção. Cabe salientar, também, que 2020 foi um ano bastante atípico, ainda impactado pelos efeitos prolongados da crise econômica deflagrada em 2015; pela implantação operacional, nacionalmente, do eSocial, tornando seus dados preliminares e sujeitos a revisão; e pela pandemia de covid-19. Podem ser incluídos aqui outros fatores, como a tendência de redução nas taxas de fecundidade e natalidade no país, implícita nas estimativas e projeções populacionais elaboradas pelo IBGE (2018), fenômeno que tende a produzir efeitos sobre as probabilidades de concessão desse benefício.

Em que pese a maior dificuldade de acompanhar o total de benefícios de salário-família e salário-maternidade, por serem, de forma preponderante ou integralmente, pagos pelas empresas, que depois abatem essa despesa do valor das suas contribuições, um ponto que parece fundamental é que essa arrecadação ou despesa atualmente não é contabilizada nas estatísticas oficiais de receita e gasto do RGPS. Seria recomendável, tanto do ponto de vista das finanças públicas, como também de transparência, que os gastos com essa concessão indireta fossem incorporados às estatísticas oficiais do RGPS. Portanto, há necessidade de aprimorar o acompanhamento da concessão indireta de salário-família e salário-maternidade por parte das empresas, tanto do ponto de vista da quantidade de benefícios ou cotas (no caso do salário-família), como também em termos do fluxo de despesa.

### **3.3 Indicadores de cobertura da proteção social e previdenciária na população**

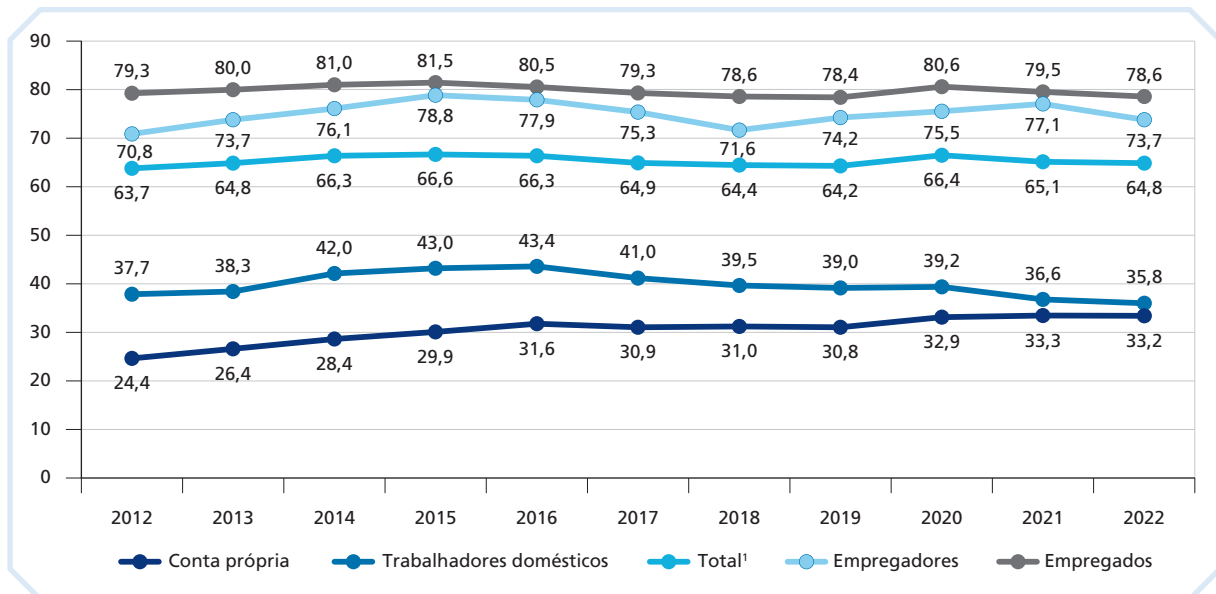
Como já sinalizado, no Brasil, os indicadores mais usuais de cobertura se valem da PNADC e são calculados para os ocupados com idade entre 16 e 64 anos – pois a pesquisa não cobre a situação de contribuição de desocupados e inativos – e para os idosos com 65 anos ou mais.

De acordo com o indicador de cobertura previdenciária, representado pela proporção de ocupados contribuintes, a cobertura previdenciária alcança pouco mais de seis em cada dez trabalhadores ocupados no país em 2022 (64,8%) (gráfico 5).<sup>31</sup>

31. Ressalta-se que a cobertura efetiva pode ser um pouco mais elevada porque quem não indica contribuir pode ainda estar coberto no período de graça, quando o segurado pode manter esta qualidade mesmo sem realizar contribuições. Para maiores detalhes, consultar: <https://www.gov.br/inss/pt-br/saiba-mais/seus-direitos-e-deveres/qualidade-de-segurado>.

**GRÁFICO 5**

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



Fonte: PNADC/IBGE.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> 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.

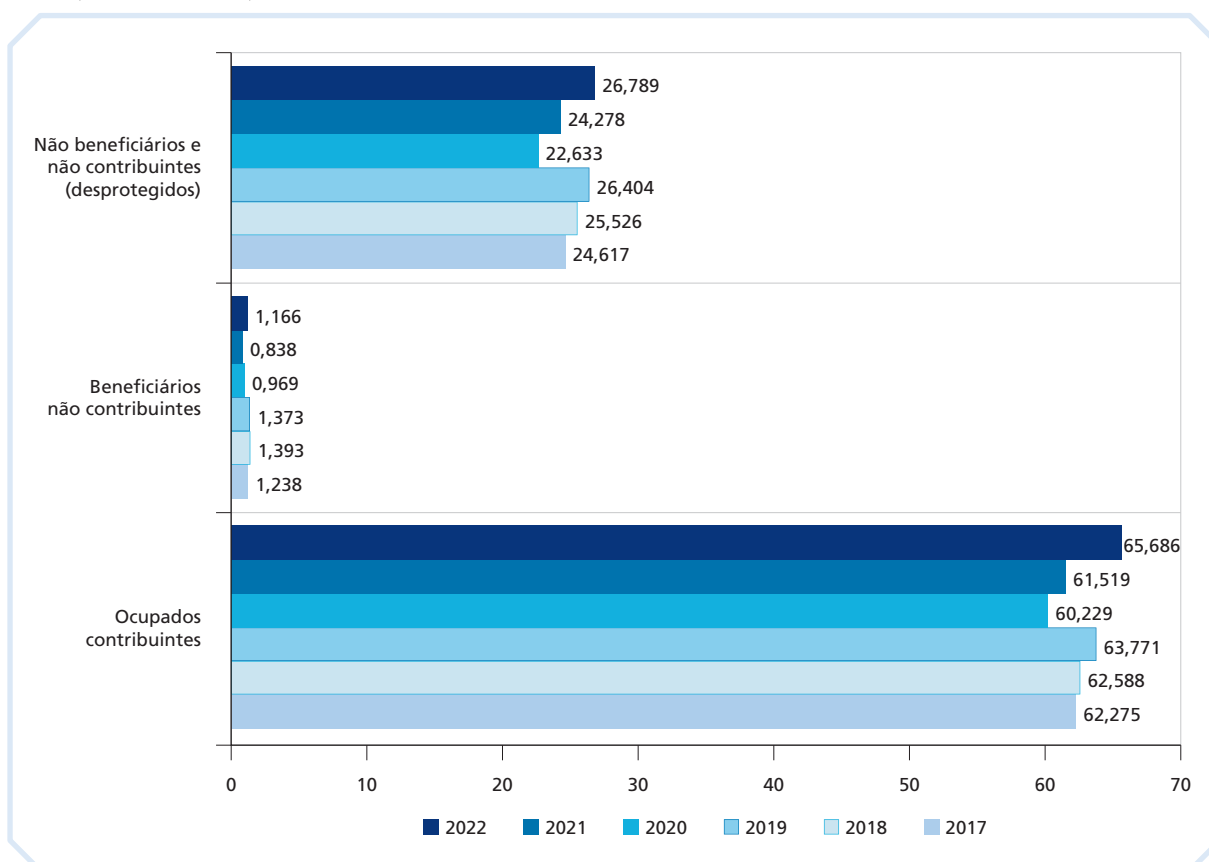
Até o início da crise econômica deflagrada em 2015, o indicador de cobertura previdenciária cresceu, passando a diminuir continuamente entre 2016 e 2019. Em 2020, 66,4% dos trabalhadores ocupados contribuíam para a previdência social, com a ressalva de que a pandemia de covid-19 gerou um efeito-composição indesejado, com a inatividade ou desocupação dos trabalhadores mais vulneráveis elevando artificialmente a proporção de contribuintes entre os ocupados.

A categoria mais volumosa é a de empregados com carteira assinada, que determina, em grande medida, as tendências observadas para o conjunto dos ocupados. Desde o início da série histórica da PNADC, contudo, outras categorias têm ganhado espaço nesse contexto, com aumento relevante de cobertura, com destaque para os trabalhadores por conta própria, notadamente aqueles atuando como MEI.

Quando considerada a cobertura social, que incorpora não apenas a contribuição à previdência, mas também o recebimento de benefícios previdenciários e assistenciais continuados, além também da condição de segurados especiais, chega-se a sete em cada dez ocupados socialmente protegidos em 2022 (71,4%) (tabela 3). A composição do indicador evidencia a queda na população ocupada, determinada pelas circunstâncias associadas à emergência sanitária declarada em 2020, mas mostrou recuperação em 2022 (gráfico 6). Como a queda no quantitativo de ocupados superou a retração no volume de protegidos, o indicador variou positivamente entre 2019 e 2020. O resultado dessa movimentação, obviamente, é negativo, pois atingiu mais adversamente os trabalhadores mais vulneráveis (não beneficiários, não contribuintes e não identificados como segurados especiais).

### GRÁFICO 6

**Pessoas ocupadas de 16 a 64 anos, segundo a categoria de proteção (2017-2022)**  
(Em milhões)



Fonte: PNADC/IBGE.

Elaboração dos autores.

## TEXTO para DISCUSSÃO

**TABELA 3**  
**Cobertura social dos ocupados de 16 a 64 anos**

| Categorias                               | 2020                       |              |                                     |                            |              |                                     | 2022                       |              |                                     |                            |               |                                     |
|--|----------------------------|--------------|-------------------------------------|----------------------------|--------------|-------------------------------------|----------------------------|--------------|-------------------------------------|----------------------------|---------------|-------------------------------------|
|  | Masculino                  |              |                                     | Feminino                   |              |                                     | Masculino                  |              |                                     | Feminino                   |               |                                     |
|  | Pessoas<br>(em<br>milhões) | %            | Total<br>Pessoas<br>(em<br>milhões) | Pessoas<br>(em<br>milhões) | %            | Total<br>Pessoas<br>(em<br>milhões) | Pessoas<br>(em<br>milhões) | %            | Total<br>Pessoas<br>(em<br>milhões) | Pessoas<br>(em<br>milhões) | %             | Total<br>Pessoas<br>(em<br>milhões) |
| Contribuintes do RGPS                    | 28,284                     | 58,3         | 48,081                              | 19,797                     | 56,1         | 57,4                                | 30,676                     | 57,5         | 22,499                              | 55,8                       | 53,175        | 56,8                                |
| Contribuintes dos RPPS                   | 3,434                      | 7,1          | 7,616                               | 4,182                      | 11,9         | 9,1                                 | 3,350                      | 6,3          | 4,147                               | 10,3                       | 7,496         | 8,0                                 |
| Militares                                | 0,781                      | 1,6          | 0,865                               | 0,084                      | 0,2          | 1,0                                 | 0,717                      | 1,3          | 0,079                               | 0,2                        | 0,797         | 0,9                                 |
| Estatutários                             | 2,653                      | 5,5          | 6,751                               | 4,098                      | 11,6         | 8,1                                 | 2,632                      | 4,9          | 4,067                               | 10,1                       | 6,700         | 7,2                                 |
| Segurados especiais e equiparados (RGPS) | 3,514                      | 7,2          | 4,532                               | 1,018                      | 2,9          | 5,4                                 | 3,925                      | 7,4          | 1,089                               | 2,7                        | 5,014         | 5,4                                 |
| Beneficiários não contribuintes          | 0,374                      | 0,8          | 0,969                               | 0,594                      | 1,7          | 1,2                                 | 0,492                      | 0,9          | 0,675                               | 1,7                        | 1,166         | 1,2                                 |
| Trabalhadores socialmente protegidos     | 35,606                     | 73,3         | 61,197                              | 25,591                     | 72,5         | 73,0                                | 38,442                     | 72,1         | 28,410                              | 70,5                       | 66,852        | 71,4                                |
| Não beneficiários e não contribuintes    | 12,942                     | 26,7         | 22,633                              | 9,690                      | 27,5         | 27,0                                | 14,896                     | 27,9         | 11,892                              | 29,5                       | 26,789        | 28,6                                |
| Trabalhadores socialmente desprotegidos  | 12,942                     | 26,7         | 22,633                              | 9,690                      | 27,5         | 27,0                                | 14,896                     | 27,9         | 11,892                              | 29,5                       | 26,789        | 28,6                                |
| <b>Total</b>                             | <b>48,548</b>              | <b>100,0</b> | <b>83,830</b>                       | <b>35,282</b>              | <b>100,0</b> | <b>100,0</b>                        | <b>53,339</b>              | <b>100,0</b> | <b>40,302</b>                       | <b>100,0</b>               | <b>93,641</b> | <b>100,0</b>                        |

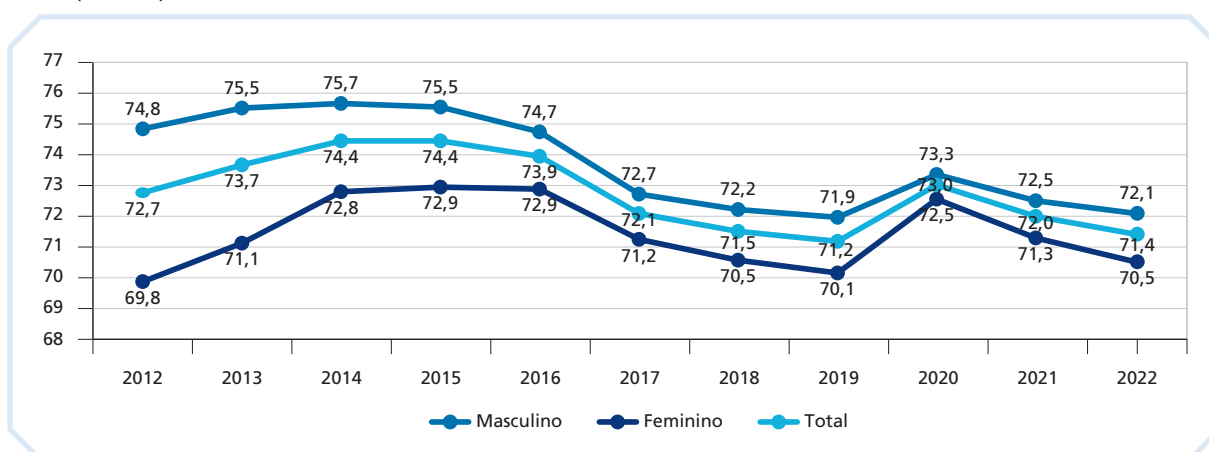
Fonte: PNADC/IBGE.  
Elaboração dos autores.

Dois tendências também se destacam na análise desse indicador: após evolução positiva até 2014, especialmente entre as mulheres, o indicador de cobertura social atingiu um platô e passou a regredir, reagindo em 2020 pela redução na população ocupada, e não pelo aumento quantitativo da cobertura; há tendência de redução nos diferenciais de gênero, mas parte desse movimento também pode ser associada a efeitos adversos da crise econômica sobre o mercado de trabalho (gráfico 7).

### GRÁFICO 7

#### Taxa de cobertura social dos ocupados de 16 a 64 anos, segundo o gênero (2012-2022)

(Em %)



Fonte: PNADC/IBGE.

Elaboração dos autores.

No caso dos idosos, o indicador mais adaptado às especificidades brasileiras considera como protegidos, primeiramente, os idosos que recebem benefícios previdenciários ou assistenciais, já que nessa fase do ciclo de vida a proteção deveria estar mais associada à inatividade. Em seguida, são considerados também protegidos aqueles que contribuem para a previdência social ou são enquadrados como segurados especiais, configurando o quadro disposto na tabela 4.

A relativa estabilidade alcançada em 2016-2019 foi quebrada pela pandemia de covid-19 na comparação entre 2019 e 2020. As necessárias medidas de isolamento, dados os riscos mais elevados da covid-19 para a população desse grupo etário, e suas consequências sobre a participação econômica e sobre a ocupação contribuíram para a redução na proporção de protegidos e afetou particularmente a taxa de participação dos idosos no mercado de trabalho.

## TEXTO para DISCUSSÃO

**TABELA 4**  
**Cobertura social dos idosos de 65 anos ou mais**

| Categorias                               | 2020                  |              |                       |              | 2022                  |              |                       |              |                       |              |                 |              |
|--|-----------------------|--------------|-----------------------|--------------|-----------------------|--------------|-----------------------|--------------|-----------------------|--------------|-----------------|--------------|
|  | Masculino             |              | Feminino              |              | Masculino             |              | Feminino              |              | Total                 |              |                 |              |
|  | Pessoas (em milhares) | %            | Pessoas (em milhares) | %            | Pessoas (em milhares) | %            | Pessoas (em milhares) | %            | Pessoas (em milhares) |              |                 |              |
| Beneficiários                            | 7.778,6               | 87,0         | 9.819,5               | 83,1         | 17.598,1              | 84,8         | 8.571,0               | 88,6         | 10.840,7              | 84,7         | 19.411,6        | 86,4         |
| Aposentadorias ou pensões                | 7.436,8               | 83,2         | 9.210,9               | 78,0         | 16.647,6              | 80,2         | 8.131,5               | 84,1         | 10.117,8              | 79,1         | 18.249,3        | 81,2         |
| BPC                                      | 335,8                 | 3,8          | 603,7                 | 5,1          | 939,6                 | 4,5          | 426,9                 | 4,4          | 714,7                 | 5,6          | 1.141,6         | 5,1          |
| Benefícios temporários                   | 6,0                   | 0,1          | 4,9                   | 0,0          | 10,9                  | 0,1          | 12,6                  | 0,1          | 8,1                   | 0,1          | 20,7            | 0,1          |
| Contribuintes não beneficiários          | 330,5                 | 3,7          | 164,4                 | 1,4          | 494,9                 | 2,4          | 348,4                 | 3,6          | 191,7                 | 1,5          | 540,2           | 2,4          |
| Contribuintes do RGPS                    | 236,1                 | 2,6          | 105,5                 | 0,9          | 341,6                 | 1,6          | 247,2                 | 2,6          | 114,8                 | 0,9          | 362,1           | 1,6          |
| Contribuintes dos RPPS                   | 94,4                  | 1,1          | 58,9                  | 0,5          | 153,3                 | 0,7          | 101,2                 | 1,0          | 76,9                  | 0,6          | 178,1           | 0,8          |
| Segurados especiais e equiparados (RGPS) | 44,8                  | 0,5          | 5,6                   | 0,0          | 50,4                  | 0,2          | 34,0                  | 0,4          | 6,6                   | 0,1          | 40,6            | 0,2          |
| Desprotegidos                            | 785,1                 | 8,8          | 1.820,1               | 15,4         | 2.605,2               | 12,6         | 716,0                 | 7,4          | 1.757,4               | 13,7         | 2.473,4         | 11,0         |
| Ocupados                                 | 237,8                 | 2,7          | 122,0                 | 1,0          | 359,8                 | 1,7          | 204,8                 | 2,1          | 137,4                 | 1,1          | 342,3           | 1,5          |
| Desocupados                              | 20,3                  | 0,2          | 10,1                  | 0,1          | 30,4                  | 0,1          | 22,0                  | 0,2          | 8,1                   | 0,1          | 30,1            | 0,1          |
| Inativos                                 | 527,0                 | 5,9          | 1.688,0               | 14,3         | 2.214,9               | 10,7         | 489,2                 | 5,1          | 1.611,8               | 12,6         | 2.101,0         | 9,4          |
| <b>Total de pessoas</b>                  | <b>8.939,0</b>        | <b>100,0</b> | <b>11.809,5</b>       | <b>100,0</b> | <b>20.748,6</b>       | <b>100,0</b> | <b>9.669,4</b>        | <b>100,0</b> | <b>12.796,4</b>       | <b>100,0</b> | <b>22.465,8</b> | <b>100,0</b> |
| <b>Total de protegidos</b>               | <b>8.153,9</b>        | <b>91,2</b>  | <b>9.989,5</b>        | <b>84,6</b>  | <b>18.143,4</b>       | <b>87,4</b>  | <b>8.953,4</b>        | <b>92,6</b>  | <b>11.039,0</b>       | <b>86,3</b>  | <b>19.992,4</b> | <b>89,0</b>  |

Fonte: PNADC/IBGE.  
Elaboração dos autores.

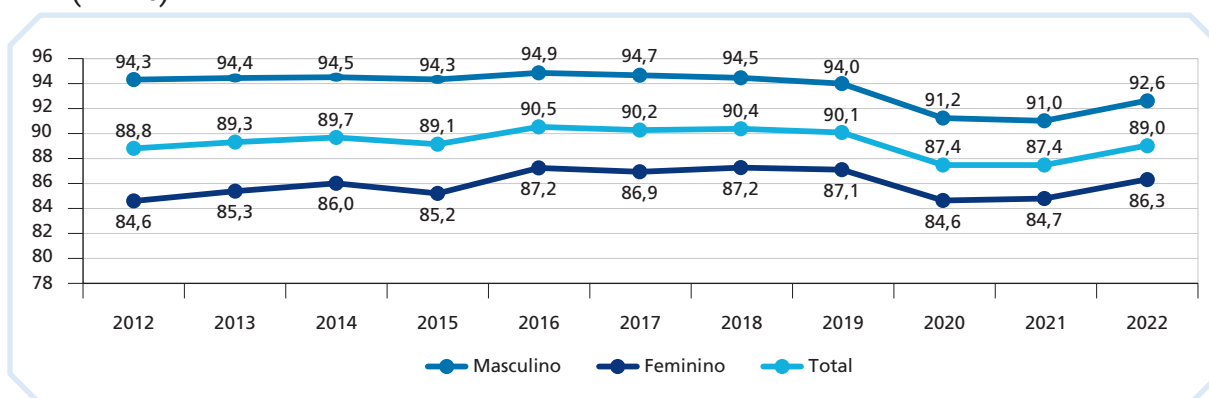
Também tiveram impacto na proporção de protegidos a mudança da celeridade na concessão de novos benefícios. Parte do aumento no volume de desprotegidos e na taxa de desproteção pode ser devida ao crescimento das filas virtuais do INSS, em razão do agravamento de limitações preexistentes em sua capacidade de atendimento. As filas virtuais são causadas, entre outros fatores, pelo elevado volume de requerimentos, pela insuficiência de servidores ativos e pela estratégia de digitalização dos serviços de atendimento ao público, ainda incipiente.

No caso do BPC, convém mencionar ainda a inclusão de novas regras para seu requerimento, com destaque para a obrigatoriedade de inscrição do potencial beneficiário no CadÚnico, exigência que também esbarra nos limites da rede de atendimento da assistência social. Apesar disso, a cobertura social alcançou quase nove em cada dez idosos em 2022 (gráfico 8).

### GRÁFICO 8

#### Taxa de cobertura social dos idosos de 65 anos ou mais, segundo o sexo (2012-2022)

(Em %)



Fonte: PNADC/IBGE.

Elaboração dos autores.

A cobertura, sob a ótica dos beneficiários, em qualquer condição de atividade ou ocupação, pode ser também visualizada a partir da distribuição municipal dos benefícios emitidos pelo INSS em relação à população, segundo a clientela previdenciária (urbana ou rural) ou o sistema de proteção (previdenciário ou assistencial), nos seguintes grupos: RGPS rural (figura 5A), RGPS urbano (figura 5B), e BLE e assistenciais (BPC, PMV e RMV) (figura 6). Claro que tal distribuição é afetada por diversos outros fatores além da cobertura, como o tamanho e a composição da população de cada município, além de características locais do mercado de trabalho, como a natureza das atividades econômicas desenvolvidas e o nível de informalidade das ocupações. Ainda assim, as

## TEXTO para DISCUSSÃO

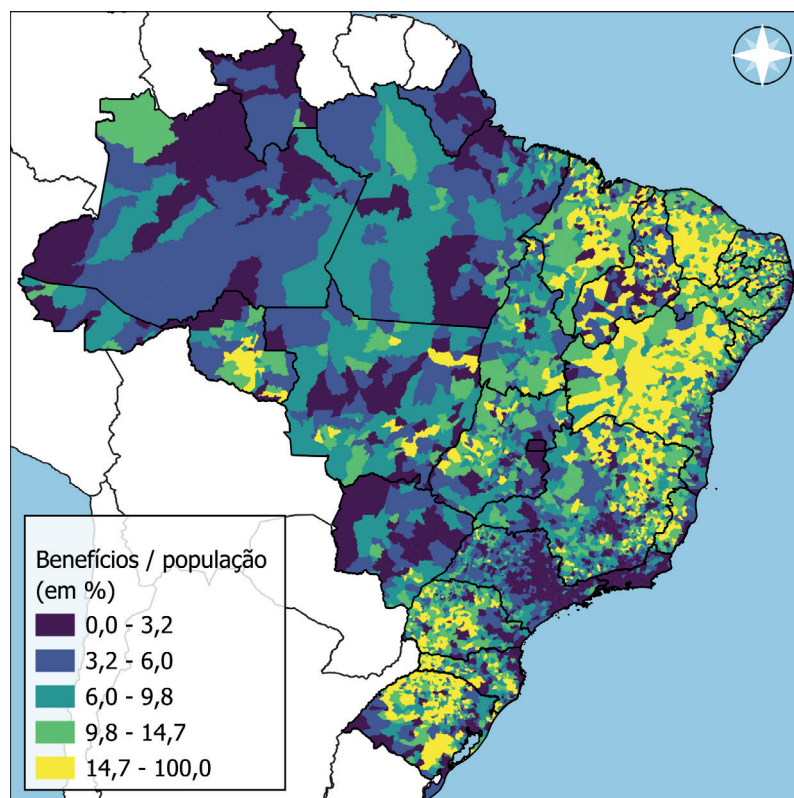
diferenças no padrão da cobertura são perceptíveis, como mostra a rampa de cores utilizada. Nas figuras apresentadas, as cores se tornam mais próximas do amarelo à medida que cresce a taxa de benefícios emitidos em relação à população do município, sendo que a classificação se baseia na construção de quintis, gerando classes com o mesmo número (aproximado) de municípios.

Os benefícios previdenciários contributivos (RGPS urbano) e semicontributivos (RGPS rural) estão presentes em todos os municípios, sendo que os benefícios rurais têm uma presença maior nas regiões Nordeste e Sul e em partes das regiões Norte e Centro-Oeste e no norte de Minas Gerais. No caso dos benefícios urbanos, por outro lado, observa-se uma presença mais intensa no Sudeste e no Sul do país. Os benefícios de legislação específica e assistenciais – entre os quais prevalecem por pequena margem os amparos assistenciais às pessoas com deficiência – estão presentes de forma mais uniforme por todo o país, sem que se note a sobre-representação de alguma região específica.

### FIGURA 5

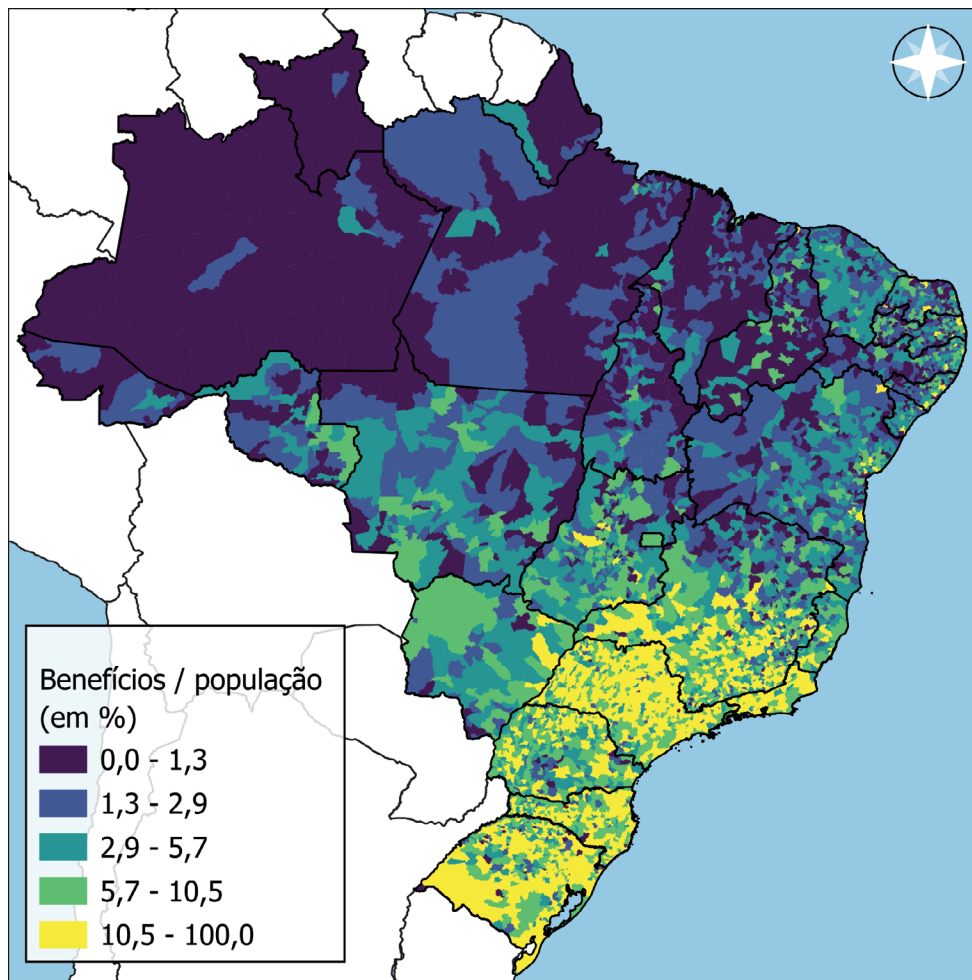
**Benefícios do RGPS (permanentes e temporários) em relação à população (2020)**  
(Em %)

5A – Rural





## 5B – Urbano



Fonte: Beps/MPS – dados municipais (posição em dezembro de 2020).

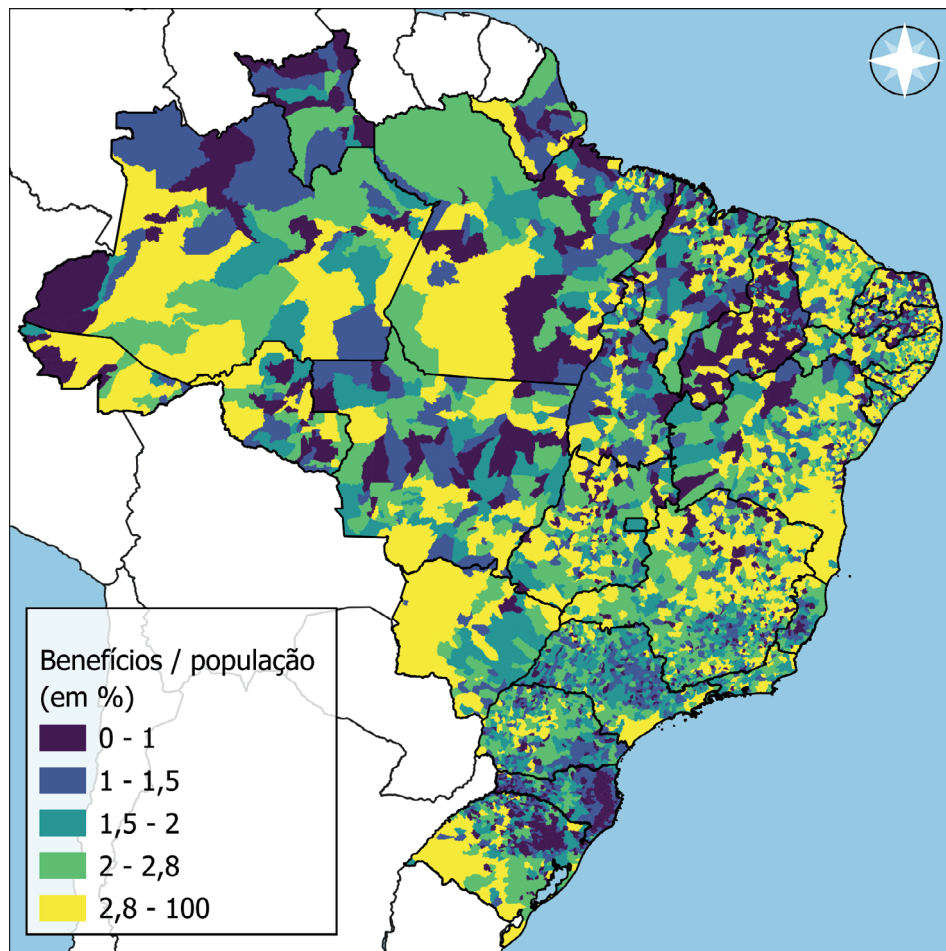
Elaboração dos autores.

Obs.: <sup>1</sup> Benefícios agregados por município de acordo com a localização do órgão pagador. Não necessariamente refletem o município de residência do beneficiário.

<sup>2</sup> Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

**FIGURA 6**

**Benefícios assistenciais (BPC, PMV e RMV) e BLE em relação à população (2020)**  
(Em %)



Fonte: Beps/MPS – dados municipais (posição em dezembro de 2020).

Elaboração dos autores.

Obs.: <sup>1</sup> Benefícios agregados por município de acordo com a localização do órgão pagador. Não necessariamente refletem o município de residência do beneficiário.

<sup>2</sup> Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

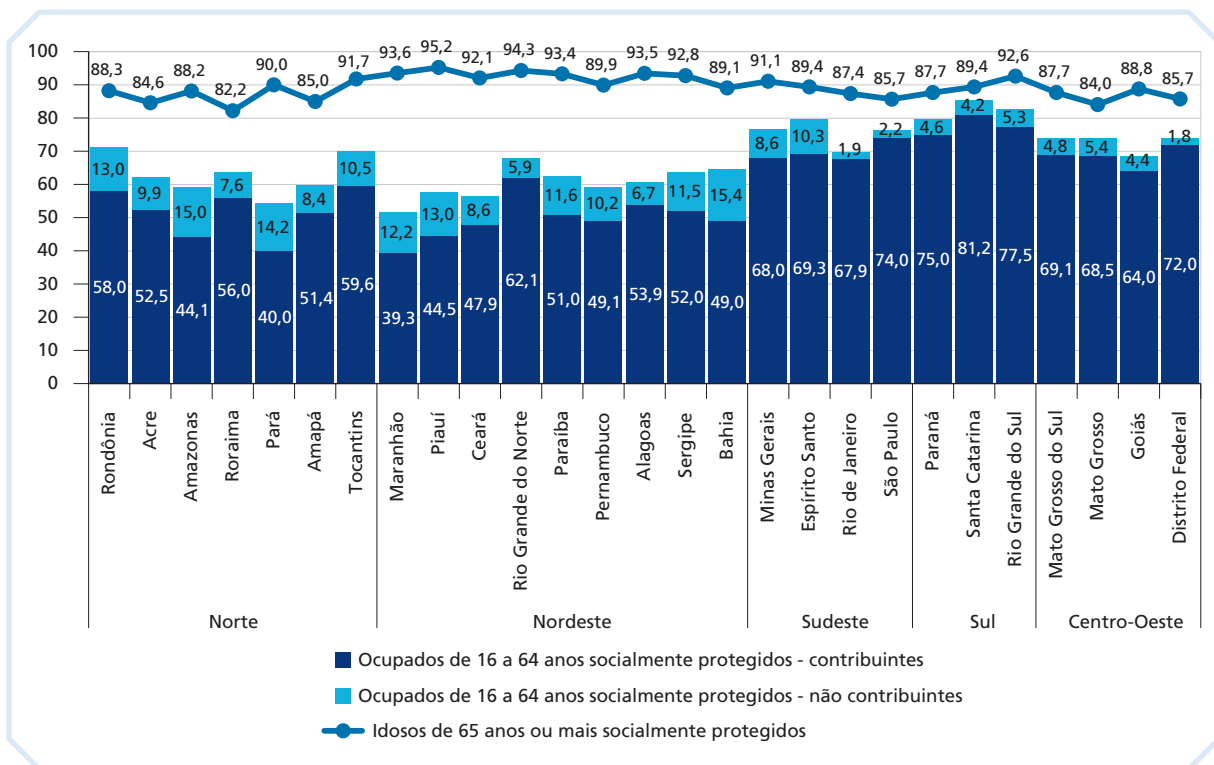
A natureza das atividades compreendidas pelo RGPS urbano explica, em grande medida, essa configuração na distribuição dos benefícios pelos municípios e pelas Unidades da Federação (UFs). Entre outros fatores, também pesam as diferenças nas taxas de urbanização, os diferentes níveis de densidade populacional e as disparidades no grau de estruturação do mercado de trabalho e na capacidade contributiva habitual dos trabalhadores, considerando que a contribuição mínima é a mesma em todo o país.

Outro fato de destaque é a diferença regional observada nos indicadores de cobertura social (gráfico 9). Observa-se nos estados das regiões Norte e Nordeste uma taxa de cobertura social dos ocupados inferior à das demais regiões, embora, no caso dos idosos, não seja possível distinguir um padrão regional divergente dessas regiões em relação à média nacional.

### GRÁFICO 9

#### Cobertura social dos ocupados de 16 a 64 anos e cobertura social dos idosos de 65 anos ou mais, segundo a UF (2022)

(Em %)



Fonte: PNADC/IBGE.

Elaboração dos autores.

Indo além, a diferença entre esses indicadores de cobertura dos ocupados e o indicador de proteção dos idosos reforça a relevância dos benefícios assistenciais continuados – principalmente o BPC –, que preenchem parte das lacunas de cobertura deixadas pela previdência social contributiva e semicontributiva. Ou seja, na análise de cobertura, fica evidente que os diferentes sistemas da seguridade social se complementam e permitem que se alcancem níveis satisfatórios de proteção em todo o país, especialmente em relação ao acesso a benefícios nas idades avançadas.

### 3.4 Indicadores de adequação dos benefícios previdenciários

Além de proporcionar cobertura previdenciária à população, as políticas previdenciárias dos distintos regimes precisam oferecer benefícios – neste caso, monetários – em valor suficiente para a garantia de níveis de vida adequados, segundo os critérios nacionais, e condizentes com os princípios da dignidade humana. Adicionalmente, quando tais benefícios possuem natureza contributiva ou são destinados a substituir o rendimento do trabalho em virtude de aposentadoria, morte ou perda da capacidade laboral, é recomendável que haja uma relação razoável entre os valores de referência (salários de contribuição, por exemplo) e os valores dos benefícios.

No Brasil, o nível básico, mínimo, desses benefícios está constitucionalmente atrelado ao valor do SM, fixado em lei, nacionalmente unificado, para atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo. No caso específico da previdência social, como o benefício possui a finalidade precípua de substituir o rendimento do trabalho, o valor do piso previdenciário fica vinculado ao SM. Os demais valores, até o limite legal estabelecido para o teto previdenciário, devem ser reajustados periodicamente para que acompanhem as mudanças nos custos de vida – no caso do RGPS, pelo INPC/IBGE; nos RPPS e no SPSM, há regras diferenciadas, que chegam a incluir a paridade com os rendimentos dos servidores e militares ativos.

O valor nominal médio dos benefícios pagos já é bastante informativo sobre a adequação dos benefícios (gráfico 10).<sup>32</sup> O valor médio dos benefícios assistenciais em 2020 (R\$ 1.047), com prevalência do BPC, e dos benefícios do RGPS rural (R\$ 1.047), com preponderância dos beneficiários segurados especiais, praticamente coincidem com o SM daquele ano, considerado a referência nacional mínima para assegurar bens e serviços essenciais a uma família. No conjunto do INSS, considerando o RGPS e os benefícios assistenciais (BPC, PMV e RMV), cerca de 67,2% dos benefícios pagos em dezembro de 2020 assumiam até esse valor, o que representa um volume de 24,3 milhões. No RGPS urbano, cerca de 46% dos benefícios assumiam o valor de até 1 SM; no RGPS rural, 99%.<sup>33</sup>

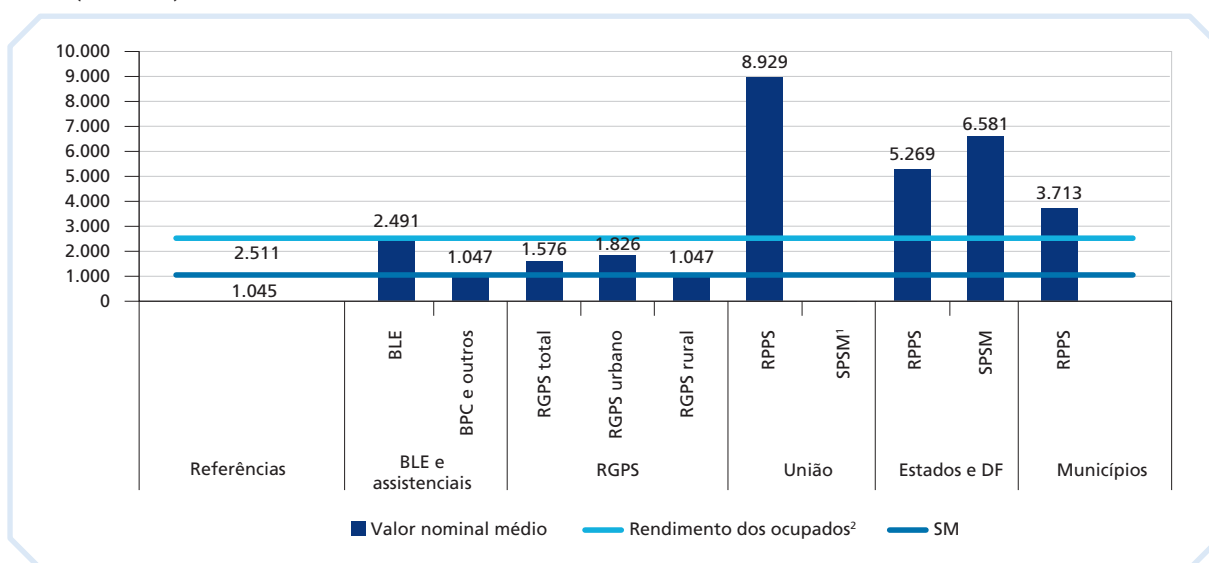
32. Os valores médios ainda pouco refletem as alterações promovidas pela EC 103/2019 nas taxas de reposição.

33. No caso do BPC, o valor é definido constitucionalmente, fixado em 1 SM, mesmo valor outorgado aos segurados especiais do RGPS rural; o valor dos benefícios de legislação específica, tipicamente, é definido em legislação específica e não segue padrão preestabelecido. Em todos os casos, como já assinalado, há imperativo constitucional que impede o pagamento de benefícios inferiores ao SM, salvo quando do desdobramento de PPM.

Uma medida de adequação, em termos do alcance de padrões de vida básicos, é a comparação do valor dos benefícios com os rendimentos típicos ou médios do trabalho. Em 2020, se considerado o rendimento médio de todos os trabalhos dos ocupados (PNADC/IBGE), chega-se ao valor de R\$ 2.511, superando as médias dos valores dos benefícios obtidas via registros administrativos do RGPS e abaixo daquelas obtidas para os RPPS e o SPSM de estados e do DF. O indicador relativo ao SPSM da União não está disponível em 2020, mas pode-se supor que também superaria largamente essa referência.

### GRÁFICO 10

**Valor nominal médio dos benefícios permanentes do RGPS, dos RPPS e do SPSM, dos BLE e assistenciais (BPC, RMV e PMV) e dos valores de referência (2020) (Em R\$)**



Fonte: Aeps/MPS e PNADC/IBGE.

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Dados não disponíveis.

<sup>2</sup> Rendimento médio mensal do trabalho em valores reais referentes ao quarto trimestre de 2020.

Obs.: Trata-se do valor médio dos benefícios ativos em julho (RPPS) ou dezembro (RGPS).

Os resultados, como esperado, refletem as disparidades salariais oriundas de distintas estruturas remuneratórias nos setores público e privado. Refletem também a existência de um grande contingente de segurados do setor privado que recebe exatamente o valor do SM. Esse fato, acompanhado da existência de um teto previdenciário e de regras de concessão menos vantajosas no RGPS, que limitam a reposição integral da remuneração e buscam estreitar o vínculo entre contribuições e

## TEXTO para DISCUSSÃO

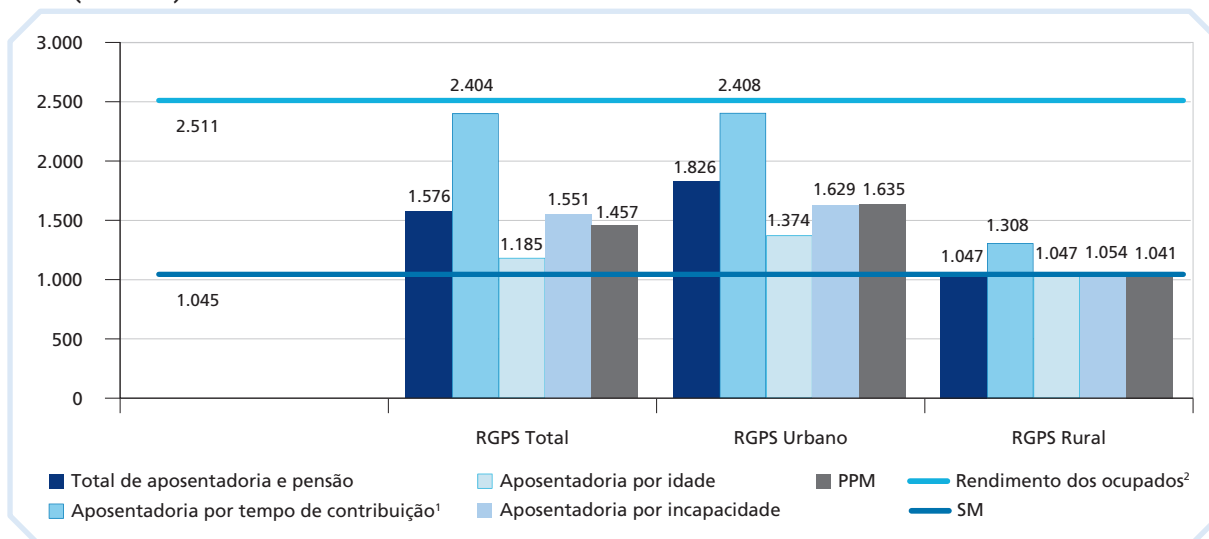
benefícios, explica a diferença entre as médias dos regimes. Regras mais restritivas para a definição do valor dos benefícios têm sido paulatinamente implantadas nos RPPS, mas ainda há diferenças entre e intrarregimes, especialmente se considerados segurados de diferentes coortes.

Muito embora haja distância expressiva nos valores médios estimados para o RGPS e para os RPPS e o SPSM, há diferenças entre as médias no âmbito do próprio regime geral, especialmente quando consideradas as modalidades de aposentadorias – APIs, ATC e aposentadorias por incapacidade permanente (gráfico 11). A maior parte dos segurados do RGPS recebe o piso previdenciário, mas os valores médios dos benefícios superiores a esse limite mínimo chegam a ser significativamente mais elevados – caso da ATC, tipicamente concedida para a parcela da clientela urbana mais bem posicionada na estrutura distributiva e mais bem inserida no mercado de trabalho. Por fim, não se pode esquecer ainda a dispersão dessas distribuições, tópico não tratado neste texto em razão da indisponibilidade dos dados necessários.

### GRÁFICO 11

#### Valor nominal médio dos benefícios permanentes do RGPS, segundo espécies e clientela, e valores de referência (2020)

(Em R\$)



Fonte: Aeps/MPS e PNADC/IBGE.

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> A ATC foi eliminada pela EC 103/2019, sendo concedida apenas via regras de transição.

<sup>2</sup> Rendimento médio mensal do trabalho em valores reais referentes ao quarto trimestre de 2020.

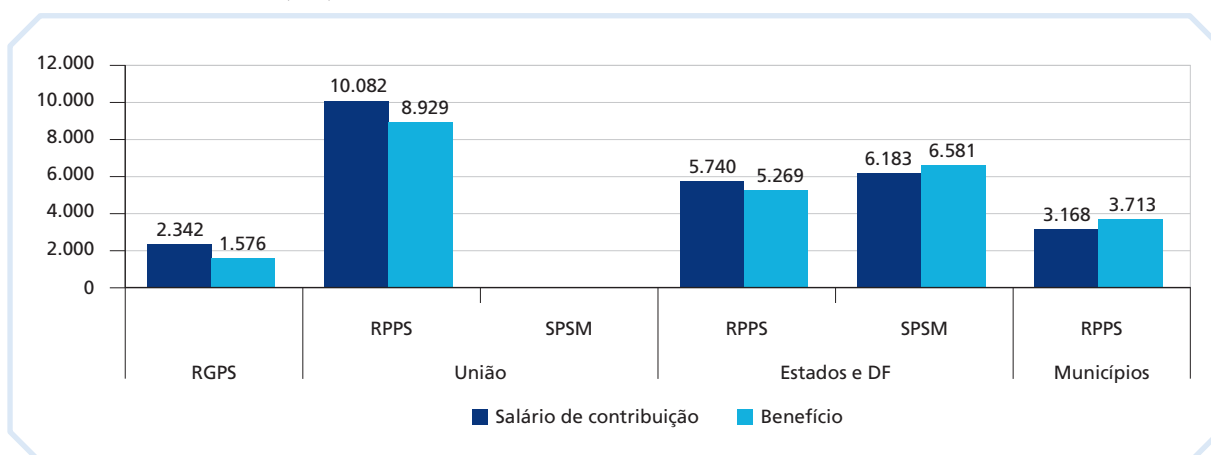
Obs.: Valor médio dos benefícios ativos em dezembro (RGPS).

Confrontando-se o valor médio dos salários de contribuição com o valor médio dos benefícios, tem-se uma medida da diferença entre os valores disponíveis para a manutenção de segurados ativos e inativos. O benefício médio do RGPS, considerando-se apenas aposentadorias e PPMs, representa cerca de 67% da média dos salários de contribuição. Nos RPPS civis, essa relação chega a 89% para a União e a 92% nos estados e no DF (gráfico 12).

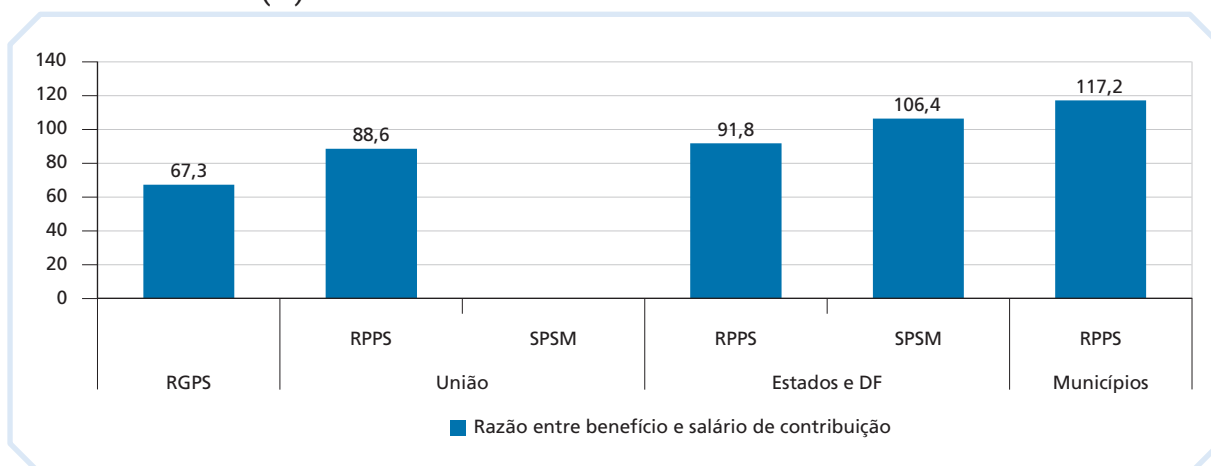
### GRÁFICO 12

**Valor nominal médio de aposentadorias e PPMs do RGPS, dos RPPS e do SPSM, valor nominal médio dos salários de contribuição dos atuais ativos nesses regimes e razão do valor do benefício sobre o salário de contribuição (2020)**

12A – Valores (R\$)



12B – Razão (%)



Fonte: Aeps/MPS.

Elaboração dos autores.

Obs.: Dados para SPSM não disponíveis.

Ressalta-se que, como o rendimento dos atuais ativos não representa um registro histórico do rendimento que os atuais beneficiários recebiam quando eram ativos, diferentes políticas salariais e regras previdenciárias no setor público podem fazer com que o valor dos benefícios dos atuais beneficiários supere a média das remunerações dos atuais contribuintes ativos. Esse parece ser o caso dos militares dos estados e do DF (106%) e dos RPPS municipais (117%).<sup>34</sup>

Apesar dessa limitação do indicador, a análise segue válida. No contexto de se compararem os rendimentos disponíveis de ativos e inativos, é importante ressaltar que essa abordagem não equivale ao cálculo de uma TR – medida mais adequada, mas que requer dados de difícil acesso.<sup>35</sup> A TR compara o valor do benefício com os rendimentos pré-aposentadoria dos beneficiários, enquanto o indicador utilizado aqui compara o valor do benefício dos atuais beneficiários com o rendimento do trabalho dos atuais contribuintes.<sup>36</sup>

Comparar o nível de renda dos idosos com o restante da população pode ser um indicador paliativo de adequação do padrão relativo médio de vida do primeiro grupo. Isso se baseia na suposição de que os idosos necessitariam de menos recursos para manter o padrão de vida que tinham quando estavam em idade ativa, ao menos quando se considera o efeito de supostos gastos familiares e laborais reduzidos, menor taxação e menor esforço de poupança (Mattil, 2006). Nesse sentido, a razão entre o benefício previdenciário médio e o rendimento médio do trabalho, que tendem a ser revisados ou reajustados anualmente, pode ser tomada como um indicador relativo do padrão médio de vida dos beneficiários da previdência social.

34. Foram realizadas reformas previdenciárias nos sistemas dos militares, sendo as mais recentes em 2001 (Medida Provisória – MP – 2.215-10) e em 2019 (Lei 13.954/2019), mas seus resultados tendem a produzir efeitos financeiros mais tardiamente, em razão principalmente de regras de transição que evoluem lentamente. É o caso da regra que garantia promoção no momento da aposentadoria, extinta como regra geral na União em 2001 e vigente em vários entes até 2019. Esse fator pode ajudar a explicar os resultados no SPSM dos estados e do DF, onde os benefícios são, em média, superiores às remunerações.

35. Esta medida se assemelha, ao menos conceitualmente, ao indicador de padrão de vida dos beneficiários (PVB), apresentado por Silva e Morrone (2021), que confronta a média do consumo dos beneficiários com a média da população em geral.

36. Além disso, o indicador aqui apresentado é a razão entre os valores médios de benefícios e a média de rendimentos do trabalho. Quando se calcula a TR, tipicamente, calcula-se a razão entre o valor do benefício e o rendimento do trabalho para cada indivíduo, e posteriormente se calcula a média dessas razões ou taxas, obtendo-se a TR média. Não há equivalência entre a média das razões e a razão das médias.



A comparação do indicador de razão do valor do benefício sobre o salário de contribuição dos diferentes regimes previdenciários mostra como os RPPS (União: 89%; estados e DF: 92%; e municípios: 117%) e o SPSM (106%: estados e DF) são mais generosos do que o RGPS (67%) quanto à reposição de renda na inatividade. Nota-se, ainda, que justamente o regime caracterizado por menores valores médios de benefícios e rendimento do trabalho de seus segurados – o RGPS – apresenta a menor razão.<sup>37</sup>

### 3.5 Indicadores de efeitos dos benefícios previdenciários e assistenciais sobre a pobreza

Os valores transferidos por meio dos benefícios pagos devem ser suficientes para garantir o acesso efetivo a bens e serviços essenciais, necessários para uma vida digna, o que implica garantir proteção contra a vulnerabilidade e a exclusão social. Tentativamente, no contexto brasileiro, esta outra perspectiva de suficiência ou adequação dos benefícios pode ser analisada a partir de linhas de pobreza nacionais ou limites de renda *per capita* para a assistência social que, no caso do BPC, estão associados a frações do SM vigente.

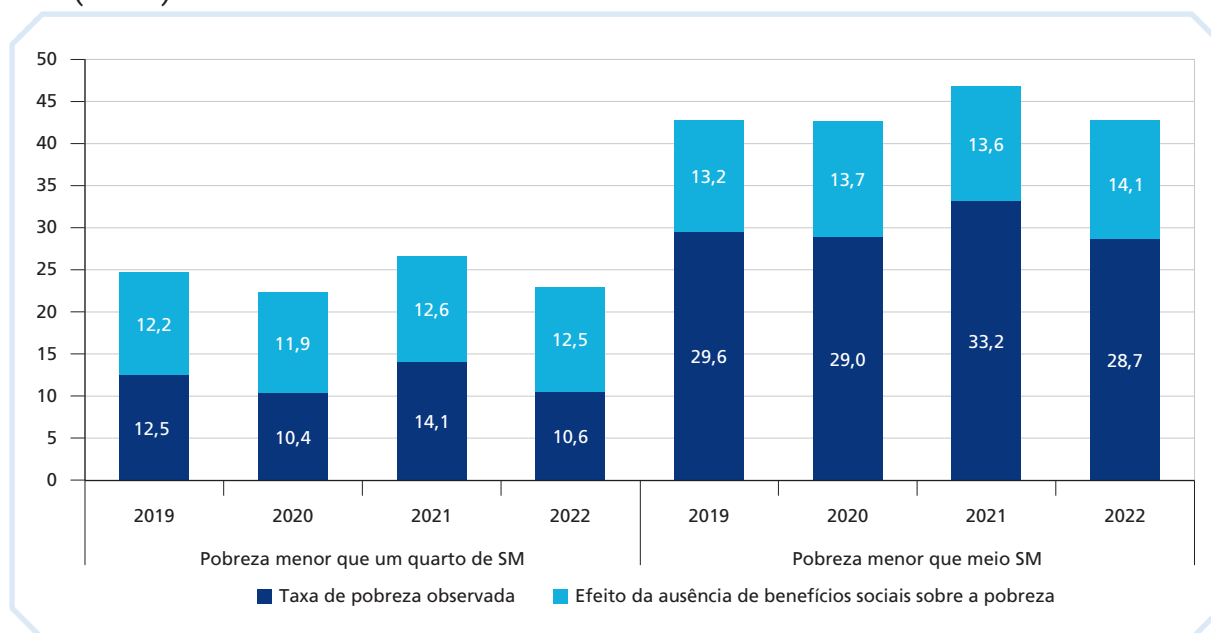
Nesse sentido, a opção feita nesta seção consiste na estimação dos efeitos simulados dos benefícios previdenciários e assistenciais sobre a taxa de pobreza, ou seja, sobre a proporção de pessoas vivendo abaixo de uma determinada linha de pobreza selecionada como apropriada. O indicador adotado pode ser descrito como a mudança simulada, *ceteris paribus*, na proporção de pessoas vivendo em situação de pobreza, quando se deduz o valor dos benefícios previdenciários e assistenciais continuados do rendimento domiciliar *per capita* (RDPC) da população. Utilizam-se, neste exercício, duas linhas de referência: a de pobreza (RDPC menor que meio SM) e a de extrema pobreza (RDPC menor que um quarto de SM).<sup>38</sup>

37. Consultar nota de rodapé 23 e Silva Filho *et al.* (2021), que analisam aspectos relativos à equidade dos regimes no que se refere à reposição de renda na inatividade.

38. Embora a utilização de frações do SM corrente para medir a pobreza possa ser objeto de ressalvas metodológicas, por conta da grande concentração de benefícios previdenciários e assistenciais no valor exato do SM (em razão do piso previdenciário) e também porque o SM pode ter ciclos de valorização ou desvalorização reais do seu valor, tornando-o inadequado para a comparação ano a ano de variações na taxa de pobreza, ainda assim o exercício de simulação dos efeitos dos benefícios previdenciários e assistenciais dentro de cada ano (isto é, sem comparações intertemporais) permanece válido, principalmente porque essas linhas de pobreza baseadas no SM também são linhas de elegibilidade de diversos programas sociais (por exemplo, BPC, programas usuários do CadÚnico etc).

**GRÁFICO 13****Proporção de pessoas em situação de pobreza e efeito simulado da ausência de benefícios sociais sobre a pobreza (2019-2022)**

(Em %)



Fonte: PNADC/IBGE.

Elaboração dos autores.

Obs.: Os benefícios sociais incluem os benefícios previdenciários e os benefícios assistenciais continuados (BPC, PMV e RMV).

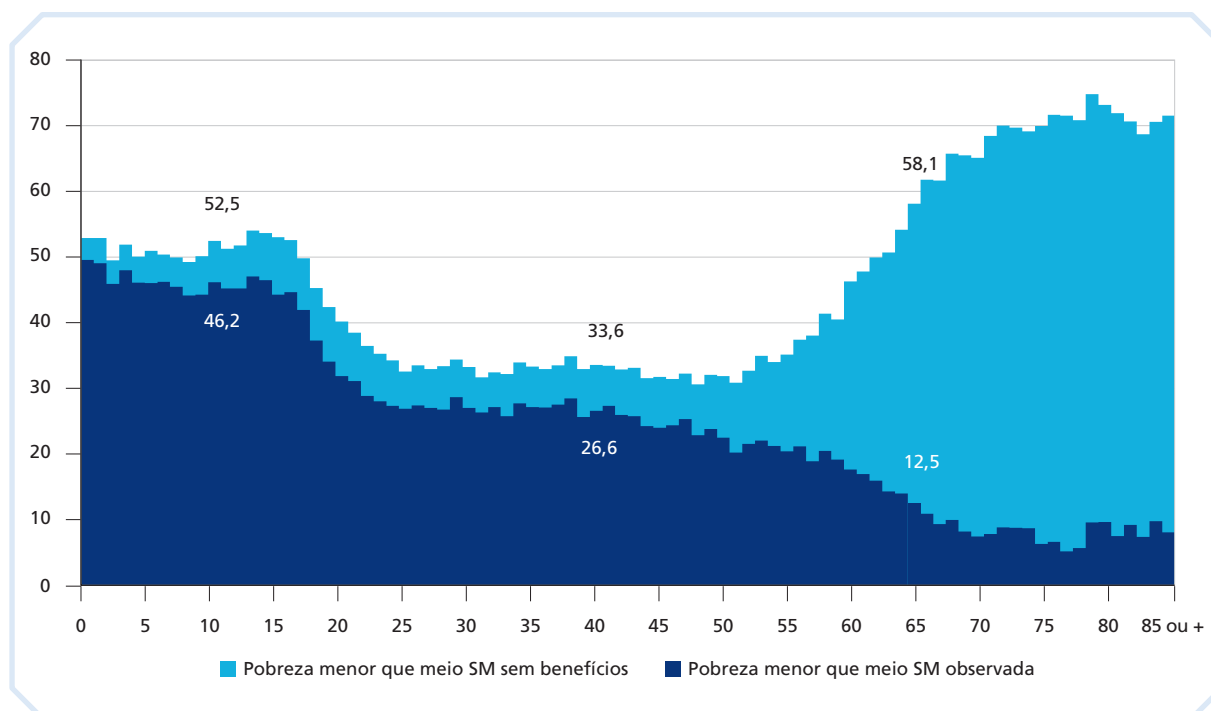
Em 2022, quando consideradas as transferências previdenciárias e assistenciais continuadas, a pobreza e a pobreza extrema foram estimadas, respectivamente, em 28,7% e 10,6%; quando deduzimos os valores desses benefícios, a proporção de pessoas vivendo sob essas condições passa a atingir, respectivamente, 42,8% e 23,1%, um acréscimo de 14,1 p.p. sobre a taxa de pobreza e 12,5 p.p. sobre a taxa de extrema pobreza, respectivamente (gráfico 13). Em termos absolutos, significa que, tudo o mais constante, as transferências evitam que 30,1 milhões de pessoas vivam em situação de pobreza, ou 26,7 milhões em situação de pobreza extrema.

Analisando os efeitos dos benefícios sob o recorte etário, observa-se que, pelas próprias natureza e finalidades prevalentes dos benefícios ofertados, todos os grupos etários são beneficiados em alguma medida. Entretanto, esse efeito tende a crescer com a idade dos indivíduos, em especial a partir do final da quinta década de vida. Isso significa que os efeitos dos benefícios sociais sobre a pobreza da população idosa são substantivamente maiores do que em crianças e adolescentes, por exemplo (gráfico 14).

**GRÁFICO 14**

**Proporção de pessoas em situação de pobreza, com e sem benefícios sociais, segundo a idade (2022)**

(Em %)



Fonte: PNADC/IBGE.

Elaboração dos autores.

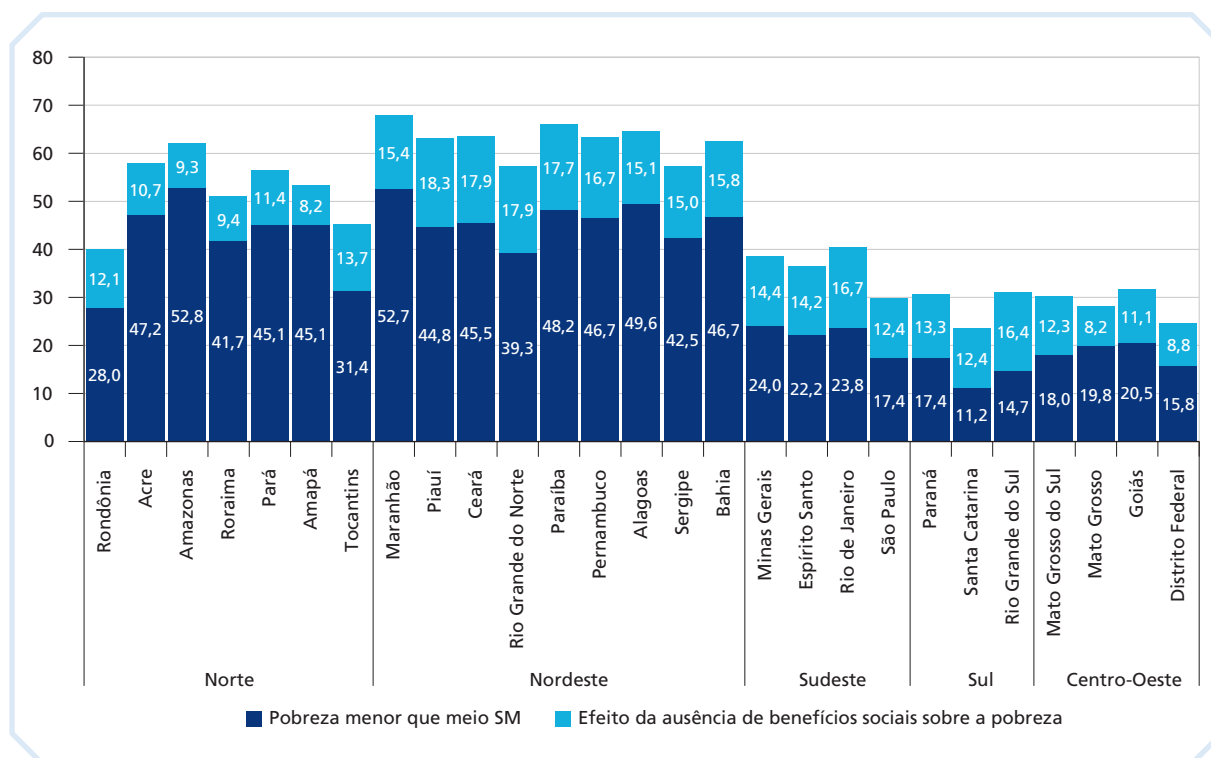
Obs.: <sup>1</sup> Os benefícios sociais incluem os benefícios previdenciários e os benefícios assistenciais continuados (BPC, PMV e RMV).

<sup>2</sup> Os rótulos de valores destacados no gráfico se referem à pobreza (com e sem benefícios sociais) aos 10, 40 e 65 anos de idade.

O efeito dos benefícios sociais sobre a pobreza se faz notar em todo o país. O indicador de efeito permite que se observe a influência das transferências previdenciárias e assistenciais por todas as UFs e grandes regiões geográficas (gráfico 15). Destaca-se que os níveis de pobreza são mais elevados nas regiões Norte e Nordeste, porém o efeito das transferências sobre a pobreza na região Norte é mais modesto, enquanto que o Nordeste exhibe uma intensidade maior do efeito dos benefícios sociais sobre a taxa de pobreza. Entre os motivos, pode pesar o fato de que o Norte possui um nível ligeiramente menor de cobertura entre idosos – grupo com maior prevalência entre beneficiários – e uma proporção dessa faixa etária inferior à média nacional.

**GRÁFICO 15****Proporção de pessoas em situação de pobreza e efeito simulado da ausência de benefícios sociais sobre a pobreza, segundo a UF (2022)**

(Em %)



Fonte: PNADC/IBGE.

Elaboração dos autores.

Obs.: Os benefícios sociais incluem os benefícios previdenciários e os benefícios assistenciais continuados (BPC, PMV e RMV).

**3.6 Indicadores de contribuição dos benefícios previdenciários e assistenciais para a desigualdade de renda**

Na seção anterior, mostramos a influência positiva – e relevante – dos benefícios previdenciários (contributivos e semicontributivos) e assistenciais (não contributivos) sobre a pobreza, muito embora seus níveis no país sejam elevados e exijam do poder público soluções que ultrapassem o escopo de atuação da previdência social. Como, no Brasil, a literatura tende a associar a pobreza existente aos elevados níveis de desigualdade na distribuição da renda (Barros, Henriques e Mendonça, 2000; Cifuentes, 2020), convém analisar também o papel das transferências sociais na concentração de renda brasileira. Para tanto, vale-se aqui da decomposição do índice de Gini, instrumento usado para a medição do grau de concentração de renda.

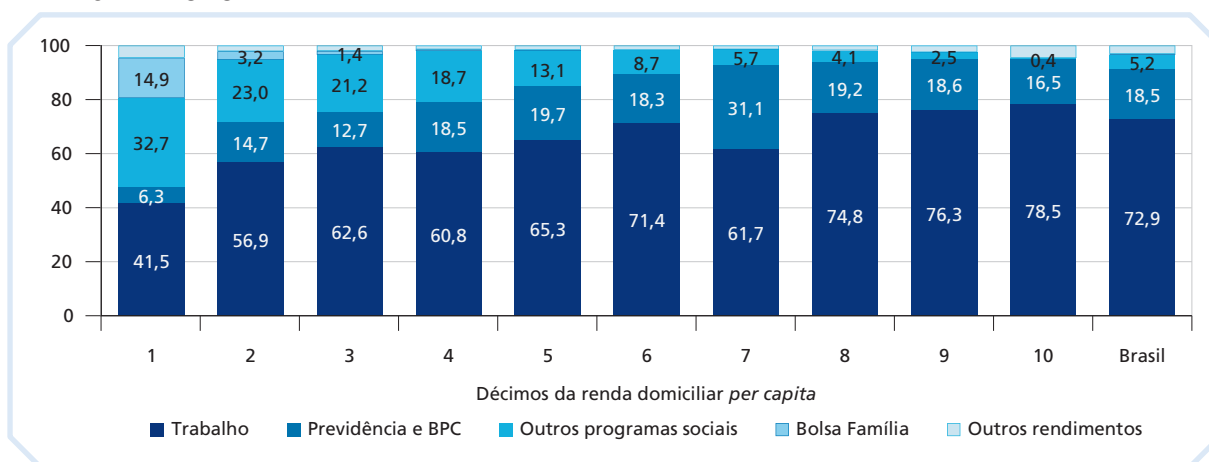
Outra medida interessante é calcular seu peso no rendimento domiciliar, segundo décimos da distribuição do rendimento domiciliar *per capita* (gráfico 16). Em 2022, ano que sucedeu a pandemia de covid-19, os benefícios previdenciários e assistenciais continuados (previdência social + BPC) corresponderam a 19,1% dos rendimentos dos domicílios brasileiros, com menor peso sendo observado no primeiro décimo (7,5%) e o maior no sétimo décimo (33,4%), por força da concentração dos benefícios no valor do SM. O rendimento de todos os trabalhos apresentou pior participação no primeiro décimo (43%), no qual se observava – como esperado – a maior participação do então Auxílio Brasil, que substituiu o Programa Bolsa Família em 2021 e depois foi substituído por este, em 2023.

Essa composição dos rendimentos apresentou grandes variações em 2020 e 2021, influenciada pelo aumento das transferências via outros programas sociais, principalmente do auxílio emergencial, que superou largamente o peso do Bolsa Família e do Auxílio Brasil em todos os décimos da distribuição em 2020 (inclusive nos primeiros três décimos – os 30% mais pobres da população –, nos quais o PBF é tipicamente mais concentrado).<sup>39</sup> Essas variações foram afetadas também pela grande fila de espera (virtual) para acesso ao PBF no período, limitando o atendimento a uma crescente demanda reprimida.

### GRÁFICO 16

#### Composição do rendimento domiciliar por fonte, segundo décimos do RDPC (Em %)

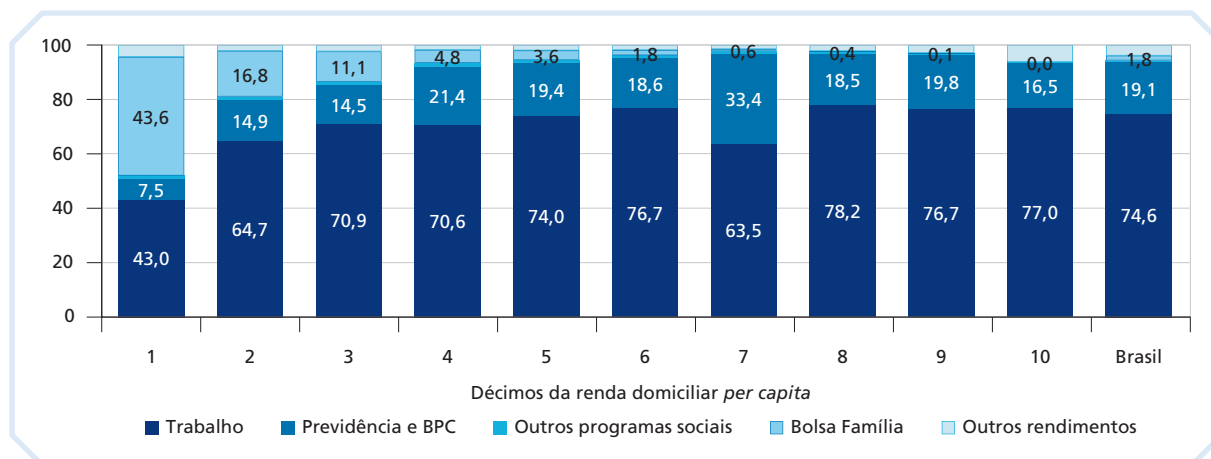
16A – 2020



39. O auxílio emergencial foi instituído para garantir uma renda mínima às pessoas em situação mais vulnerável durante a pandemia de covid-19, já que muitas atividades econômicas foram gravemente afetadas pela crise. Originalmente, em 2020, a quantidade de parcelas total a que a pessoa tinha direito dependia do mês inicial de recebimento do auxílio. O máximo chegava a nove parcelas, sendo as cinco primeiras de R\$ 600 e as quatro últimas, de R\$ 300.

## TEXTO para DISCUSSÃO

### 16B – 2022



Fonte: PNADC/IBGE.

Elaboração dos autores.

O padrão tipicamente observado no país segue o registrado em 2022, reforçando o entendimento comum de que os benefícios previdenciários e assistenciais são relevantes na composição da renda dos domicílios brasileiros. Contudo, dado o valor mais elevado desses benefícios, em comparação a outros programas sociais, seus beneficiários mais frequentemente se deslocam para decimos superiores da distribuição de renda, exigindo cautela nas análises de focalização. Ou seja, os resultados indicam que os diferentes programas, combinadamente, assumem um importante papel para a estabilidade social, substituindo componentes e/ou complementando o rendimento dos domicílios e protegendo os segurados e seus dependentes, em alguma medida, contra a vulnerabilidade social e econômica.

A decomposição do índice de Gini por fontes de rendimento permite mensurar a contribuição de cada componente do rendimento domiciliar *per capita* (tabela 5), segundo a seguinte divisão: i) rendimento de todos os trabalhos; ii) rendimento de aposentadorias e pensões; iii) outros rendimentos, incluindo doação recebida de outro domicílio, mesada e pensão alimentícia, rendimento de aluguel ou arrendamento, bolsa de estudos, caderneta de poupança, aplicações financeiras etc.; iv) BPC (parcialmente captado); v) Programa Bolsa Família ou Auxílio Brasil; e vi) benefícios recebidos de outros programas sociais, como seguro-desemprego e seguro-defeso, incluindo o auxílio emergencial em 2020 e 2021.

**TABELA 5****Decomposição do índice de Gini do rendimento domiciliar *per capita*, por fonte de rendimento**

| Dimensão                                | 2020                |                              |                          | 2022                |                              |                          |
|---|---------------------|------------------------------|--------------------------|---------------------|------------------------------|--------------------------|
|   | Parcela do RDPC (%) | Coefficiente de concentração | Contribuição para o Gini | Parcela do RDPC (%) | Coefficiente de concentração | Contribuição para o Gini |
| Trabalho                                | 72,9                | 0,570                        | 0,416                    | 74,6                | 0,542                        | 0,404                    |
| Aposentadorias e pensões <sup>1,2</sup> | 17,6                | 0,535                        | 0,094                    | 18,1                | 0,522                        | 0,094                    |
| Valor menor ou igual ao SM              | 5,2                 | 0,128                        | 0,007                    | 5,8                 | 0,129                        | 0,007                    |
| Valor entre o SM e o teto do RGPS       | 9,0                 | 0,618                        | 0,056                    | 9,2                 | 0,632                        | 0,058                    |
| Valor maior que o teto do RGPS          | 3,3                 | 0,947                        | 0,031                    | 3,0                 | 0,941                        | 0,029                    |
| Outros rendimentos                      | 3,1                 | 0,693                        | 0,022                    | 3,9                 | 0,717                        | 0,028                    |
| BPC                                     | 0,9                 | -0,048                       | 0,000                    | 1,0                 | -0,074                       | -0,001                   |
| Bolsa Família                           | 0,3                 | -0,630                       | -0,002                   | 1,8                 | -0,477                       | -0,009                   |
| Outros programas sociais                | 5,2                 | -0,099                       | -0,005                   | 0,5                 | 0,136                        | 0,001                    |
| <b>RDPC total</b>                       | <b>100</b>          | <b>0,524</b>                 | <b>0,524</b>             | <b>100</b>          | <b>0,518</b>                 | <b>0,518</b>             |

Fonte: PNADC/IBGE.

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> As transferências previdenciárias podem incluir os benefícios assistenciais continuados (BPC, PMV e RMV).<sup>2</sup> O questionário utilizado na realização da PNADC faz referência especificamente ao BPC. Assim, muito embora possa incluir casos de RMV e PMV, utiliza-se aqui a terminologia usada pelo IBGE.

Os resultados do exercício elaborado a partir da PNADC, para 2020 e 2022, indicam que o componente chamado outros rendimentos é regressivo, com coeficiente de concentração muito superior ao índice de Gini. Rendimentos de programas sociais, como BPC, PBF e outros programas sociais, são progressivos, com coeficientes de concentração inferiores ao índice de Gini. Merecem destaque as transferências oriundas do PBF em 2020 e 2022 e as de outros programas sociais em 2020 (por causa do auxílio emergencial), que apresentaram coeficientes de concentração negativos, resultado que decorre do fato de os indivíduos relativamente pobres se apropriarem de uma parcela maior desse tipo de rendimento.

Em 2022, ano livre das atipicidades provocadas pela pandemia de covid-19, os rendimentos do trabalho constituem parcela regressiva do RDPC, com coeficiente de concentração (0,542) ligeiramente superior ao Gini (0,518). Hoffmann e Vaz (2021), com base na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE, chegam a resultados parecidos, mas desagregam os rendimentos em três subcomponentes – rendimentos de empregadores, empregados e conta própria – e constata que apenas o primeiro deles contribui para o aumento da desigualdade. Esses achados tendem a se sustentar também nos microdados da PNADC. Analogamente, quando os benefícios previdenciários são desagregados segundo regimes, estratégia possível unicamente a partir da POF/IBGE, subcomponentes progressivos (RGPS) e regressivos (RPPS e previdência privada) são identificados (Hoffmann e Vaz, 2021).

Dado o foco previdenciário deste trabalho, optou-se pela desagregação das aposentadorias e PPMs em faixas de valor, já que a PNADC não identifica o regime previdenciário de origem dos benefícios pagos. Trata-se de uma tentativa de ao menos separar os benefícios equivalentes ou próximos ao SM (valor menor ou igual a 1 SM),<sup>40</sup> os benefícios situados entre o piso e o teto do RGPS e aqueles que superam o teto do RGPS e, portanto, provavelmente são mantidos pelos RPPS e/ou resultam da acumulação de dois ou mais benefícios (valor maior que o teto do RGPS). No primeiro grupo, em que se concentram os segurados dos RPPS recebendo os benefícios mais baixos e cerca de dois terços dos benefícios do INSS, com elevada prevalência de segurados especiais e dos beneficiários de BPC, o coeficiente de concentração em 2022 (0,128) é muito inferior ao coeficiente de concentração do conjunto da previdência social (0,522) e ao Gini (0,518).

Assim, os benefícios da seguridade social – em particular aqueles de caráter eminentemente previdenciário, somados aos benefícios de sistemas assistenciais e especiais de proteção – representam a fonte principal dos rendimentos dos idosos e consistem em componente relevante da renda de suas famílias e das demais beneficiários, como se pode notar pela composição do rendimento domiciliar médio total (incluindo domicílios com e sem beneficiários) e pelo peso dessas transferências na redução dos níveis de pobreza no país, entre beneficiários diretos e indiretos de todas as idades. Os efeitos sobre a concentração de renda são heterogêneos, variando conforme os regimes e sistemas considerados, e os resultados sobre os níveis de pobreza, em razão das referências consideradas para as linhas de pobreza, podem ser relativizados

40. Embora não haja benefício previdenciário menor que o SM, tais valores podem ser reportados na PNADC por conta de arredondamentos, erros de declaração ou simplesmente por se referirem a benefícios recebidos em parte do mês de referência.



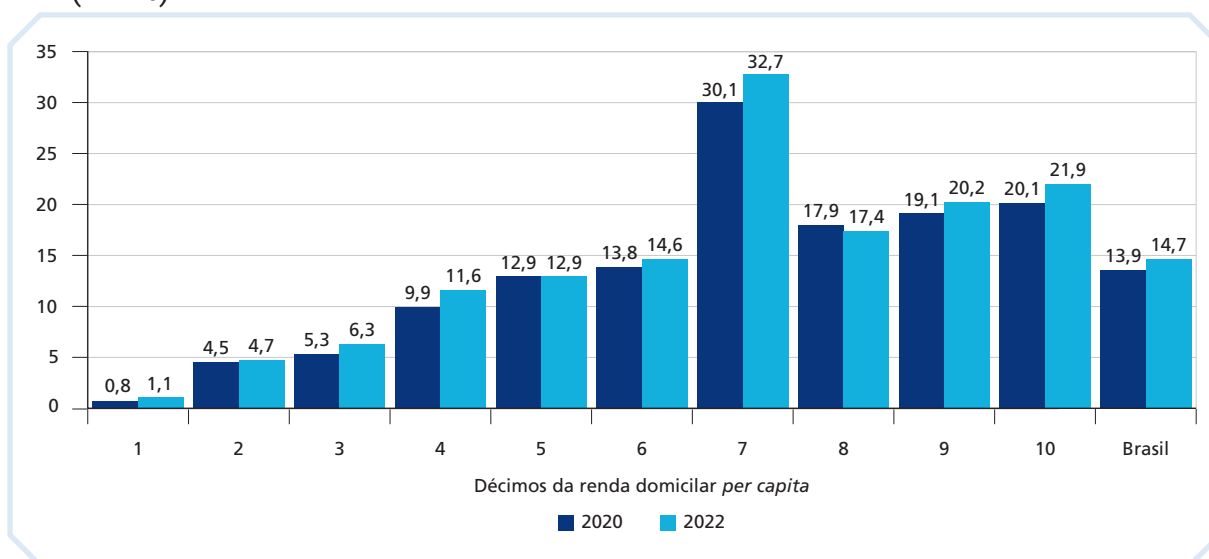
na discussão de nível de bem-estar econômico, aqui entendido especificamente como o alcance das condições para satisfazer um determinado conjunto de necessidades, para as quais a renda é fator preponderante.

Uma outra forma de entender a desigualdade vem, complementarmente, da análise do posicionamento dos beneficiários nos décimos da distribuição de renda domiciliar *per capita* (gráfico 17). Em 2020 e 2022, como a linha de pobreza utilizada (meio SM) pertence ao intervalo de rendimento domiciliar *per capita* que define o quarto décimo, adotou-se como critério principal a análise dos beneficiários que se situam nos três estratos (décimos) inferiores da distribuição do RDPC.

### GRÁFICO 17

#### População recidente de benefícios previdenciários (RGPS, RPPS e SPSM) e assistenciais continuados (BPC, RMV e PMV) por décimos da distribuição da RDPC (2020 e 2022)

(Em %)



Fonte: PNADC/IBGE.

Elaboração dos autores.

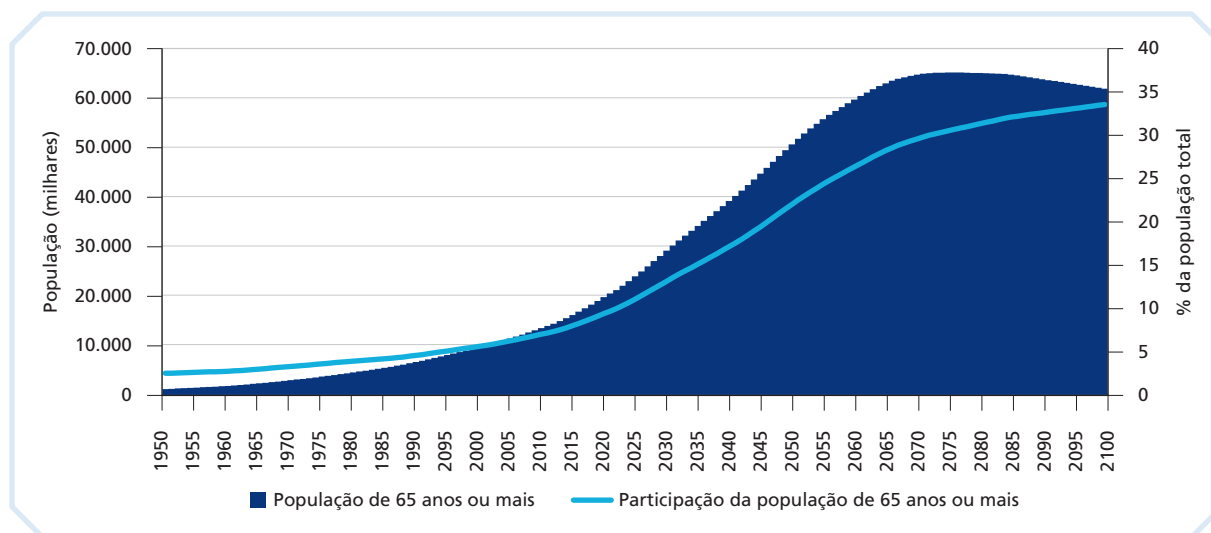
Dito isso, observa-se que a concentração de beneficiários nos três primeiros décimos se mostra bastante inferior à registrada para a população em geral. Somente 4% da população representada pelos 30% mais pobres recebeu benefícios previdenciários e assistenciais. Em contrapartida, observa-se uma alta concentração de beneficiários na metade mais abastada da população, com ênfase para o sétimo décimo da distribuição, que sozinho possuía quase um terço de beneficiários.

### 3.7 Indicadores de sustentabilidade contributiva dos regimes previdenciários

Do ponto de vista da sustentabilidade da previdência social, é relevante a análise das projeções demográficas e a evolução das razões de dependência da população idosa e previdenciária. Tal análise é ainda mais importante tendo em vista a predominância, no contexto brasileiro, de regimes de repartição ou de benefício definido, como é o caso do maior e principal regime previdenciário brasileiro, o RGPS, que é, em termos de valores transferidos, a maior política de transferência de renda do governo federal e do país. O rápido e intenso processo de envelhecimento populacional tem forte impacto tanto sobre a previdência social quanto sobre a saúde e a assistência social, ou seja, sobre todo o sistema de seguridade social.

De acordo com dados das projeções demográficas das Nações Unidas, a população de 65 anos ou mais, no Brasil, passou de cerca de 1,3 milhão em 1950 para uma estimativa de cerca de 20,5 milhões em 2021. A projeção é que cresça para o patamar de 61,9 milhões em 2100, ou seja, vai mais que triplicar entre 2021 e 2100. Contudo, a população total, no ano de 2100, deve ser inferior àquela estimada para o ano de 2021. A população total deve começar a cair no final da década de 2040. A população de 15 a 64 anos, que contempla a maior parte dos potenciais dos contribuintes, deve começar a cair, em termos absolutos, a partir de meados da década de 2030, conforme as projeções demográficas das Nações Unidas.

Como resultado desse comportamento, a participação dos idosos de 65 anos ou mais na população total cresceu de um patamar de apenas 2,4%, em 1950, para um nível estimado de 9,6% em 2021. A projeção demográfica da Organização das Nações Unidas (ONU) é de que essa participação continue crescendo até atingir o patamar de 33,5% da população em 2100. Portanto, de forma resumida, os idosos que atualmente representam uma em cada dez pessoas da população atual, em 2100, irão representar uma em cada três (gráfico 18).

**GRÁFICO 18****Brasil: projeção da população de 65 anos ou mais e participação dos idosos no total da população (1950 a 2100)**

Fonte: United Nations. Department of Economic and Social Affairs. World populations prospects 2022. Disponível em: <https://esa.un.org/unpd/wpp/>.

Elaboração dos autores.

Um reflexo dessa etapa demográfica é o aumento da razão de dependência total – razão entre o número de menores de 15 anos e idosos de 65 anos ou mais para cada pessoa em idade ativa (população entre 15 e 64 anos) – e da razão de dependência de idosos – quantidade de idosos (população de 65 anos ou mais) para cada pessoa em idade ativa.<sup>41</sup>

Observa-se tendência de gradativo declínio da razão de dependência total até 2021, segundo projeções da ONU (ou até 2018, segundo projeções do IBGE), devido ao processo de transição demográfica: a redução dos níveis de fecundidade diminui as taxas de natalidade, implicando o decréscimo do contingente jovem da população; enquanto isso, aumenta a participação relativa a população idosa e também a sua quantidade absoluta. Durante esse processo, a população em idade ativa cresce a taxas maiores que a da população geral, pela incorporação de coortes provenientes de épocas de alta

41. Aqui se insere o fim do chamado *bônus demográfico*, observado em 2018 nas projeções populacionais mais recentes do IBGE (2018). O *bônus demográfico* é resultado da redução da taxa de fecundidade (número médio de filhos durante a fase reprodutiva da vida da mulher) e da diminuição da mortalidade em uma população (aumento da sobrevivência). Essa combinação aumenta a proporção de pessoas em idade produtiva (entre 15 e 64 anos) em relação à população dependente total, formada por crianças e idosos. Com o fim dessa janela de oportunidade, o crescimento da população em idade ativa passa a ser menor do que o crescimento da população.

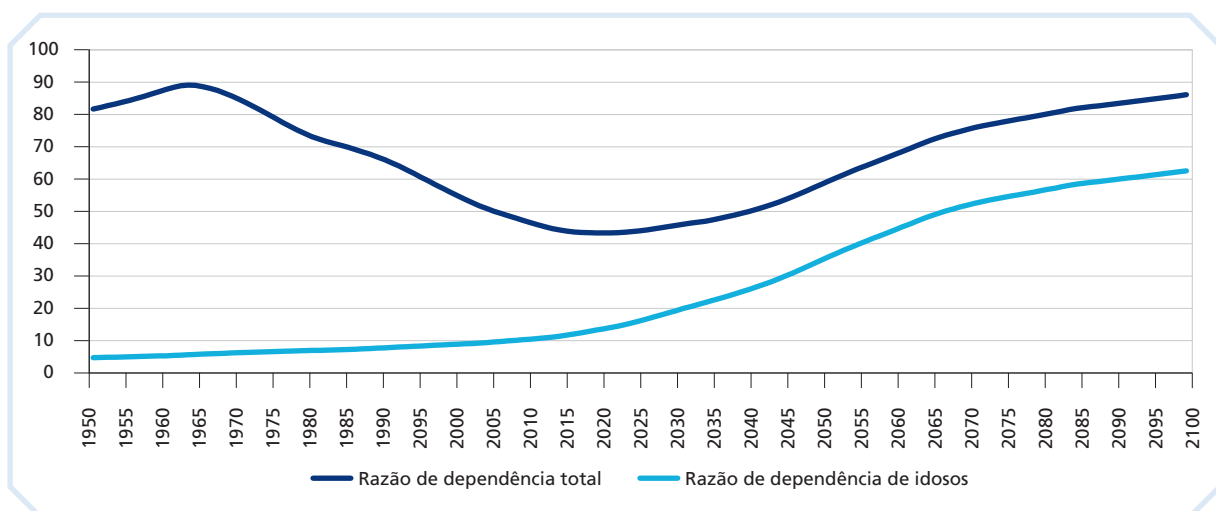
## TEXTO para DISCUSSÃO

fecundidade. Após 2021, no entanto, quando terminou o *bônus demográfico*, a razão de dependência total, estimada em 43,1 naquele ano, passa a aumentar porque o crescimento da população em idade ativa é menor do que o da população total – movimento bastante influenciado pela evolução da população idosa, cuja razão de dependência cresce continuamente no período considerado (gráfico 19).

Com o expressivo incremento dos idosos de 65 anos ou mais, tanto em termos absolutos como relativos, bem como a queda, em termos relativos, da população de 15 a 64 anos (e absolutos a partir de 2036), o período 2022-2100 deverá ser caracterizado por piora da razão de dependência de idosos. Considerando a relação entre idosos e potenciais beneficiários de 65 anos ou mais para cada cem pessoas de 15 a 64 anos, a relação passou de 4,3 em 1950 para 13,7 em 2021. Além disso, a projeção é que essa razão cresça para 62,4 em 2100. Portanto, há piora acentuada da razão de dependência dos idosos entre 2022 e 2100. Em outras palavras, em 2100, a estimativa é de que cem potenciais trabalhadores ativos e contribuintes terão que garantir seguridade de renda para cerca de 62 idosos, e não mais para cerca de 14 como em 2021.

### GRÁFICO 19

#### Brasil: projeção da razão de dependência de idosos e a razão de dependência total (1950-2100)



Fonte: United Nations. Department of Economic and Social Affairs. World populations prospects 2022. Disponível em: <https://esa.un.org/unpd/wpp/>.

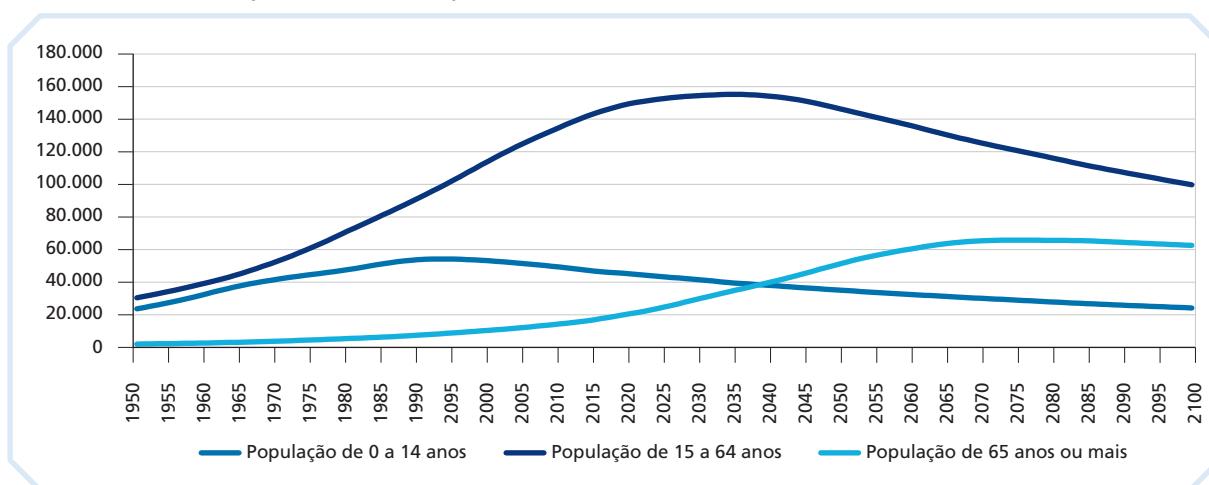
Elaboração dos autores.

Traduzindo os referidos dados, em termos de relação de potenciais contribuintes para cada provável beneficiário, pode-se estimar que, em 2021, para cada beneficiário de 65 anos ou mais, havia cerca de 7,3 potenciais contribuintes na faixa de 15 a

64 anos no Brasil.<sup>42</sup> Trata-se de um número potencial pois, na realidade, tendo em vista problemas de inatividade, desalento, desemprego e informalidade, o total de efetivos contribuintes acaba sendo significativamente inferior, como foi mostrado neste estudo. Em 2100, para cada provável beneficiário de 65 anos ou mais de idade, haverá, conforme a projeção demográfica da ONU, cerca de 1,6 potencial contribuinte de 15 a 64 anos.

## GRÁFICO 20

### Brasil: projeção da população por grupos etários (1950-2100)



Fonte: United Nations. Department of Economic and Social Affairs. World populations prospects 2022. Disponível em: <https://esa.un.org/unpd/wpp/>.

Elaboração dos autores.

Essa expressiva transformação demográfica certamente terá um impacto muito relevante sobre a previdência social, mas também sobre saúde e assistência social, ou seja, sobre todo o sistema de seguridade social. Como mostrado, do ponto de vista previdenciário, a piora na razão de dependência de idosos representa uma piora da relação entre potenciais beneficiários e potenciais contribuintes para o sistema.

Diante desse esperado processo de envelhecimento, parece fundamental haver políticas que busquem fortalecer o financiamento da previdência e da seguridade social como um todo, bem como a redução da informalidade e a busca por aumento da produtividade do trabalho, inclusive por conta das transformações no mundo do trabalho.

Essas mudanças tendem a provocar rebatimentos na razão de dependência previdenciária, indicador extremamente relevante para a análise de sustentabilidade dos

42. Os menores de 16 anos não podem contribuir, salvo como aprendizes ou em outras situações excepcionais. A utilização da faixa etária de 15 a 64 anos foi feita em referência ao padrão internacional adotado para o indicador da razão de dependência.

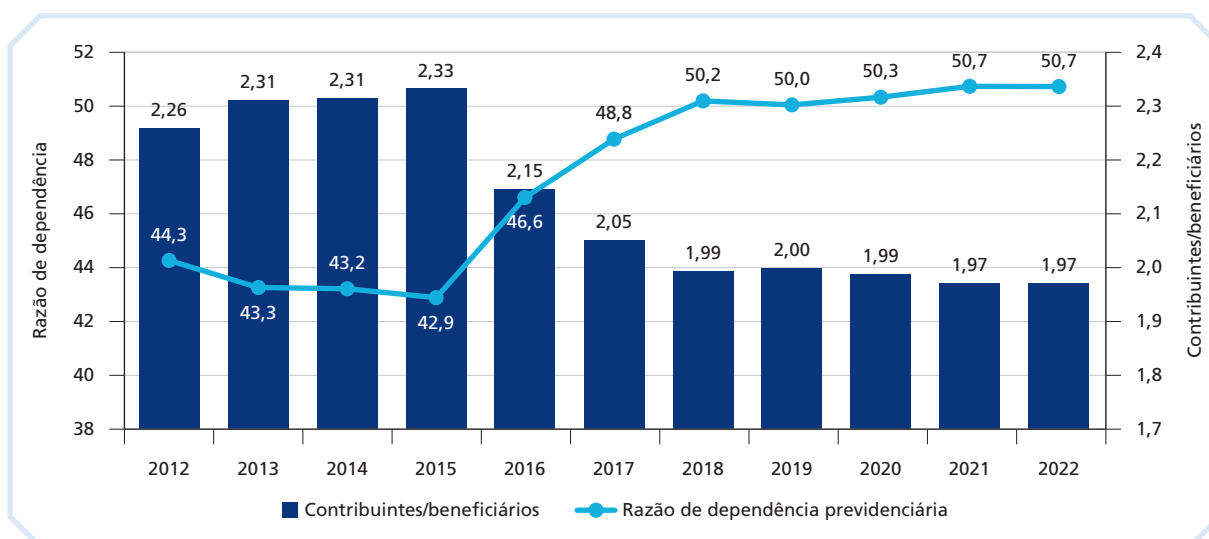
## TEXTO para DISCUSSÃO

regimes previdenciários, em especial os de repartição simples, como o RGPS. Esse indicador corresponde à razão entre os beneficiários (aposentados e pensionistas) e os contribuintes. O indicador é suscetível à demografia, mas principalmente à dinâmica econômica e seus reflexos no mercado de trabalho, afetando a base de financiamento da previdência social. A razão de dependência previdenciária está diretamente ligada aos níveis de cobertura da previdência social, tanto entre os indivíduos em idade ativa, ocupados ou não, quanto entre os inativos. O indicador, que já se encontrava em patamar elevado, sofreu deteriorações expressivas, saindo de 44,3 em 2012 para 50,7 em 2022, segundo os dados da PNADC/IBGE (gráfico 21).

Essa relação também pode ser tomada como a quantidade de contribuintes (pessoas físicas, descontada a duplicidade de contribuições por um mesmo indivíduo) por cada beneficiário (com um ou mais benefícios), ou seja, o número de segurados ativos contribuindo para financiar os benefícios pagos a cada beneficiário. Sob essa lógica e considerando todos os contribuintes e beneficiários da previdência social, os dados da PNADC indicam a preocupante relação de, aproximadamente, dois contribuintes por cada beneficiário em 2022.

### GRÁFICO 21

#### Razão de dependência previdenciária e razão entre contribuintes e beneficiários, segundo a PNADC (2012-2022)



Fonte: PNADC/IBGE.

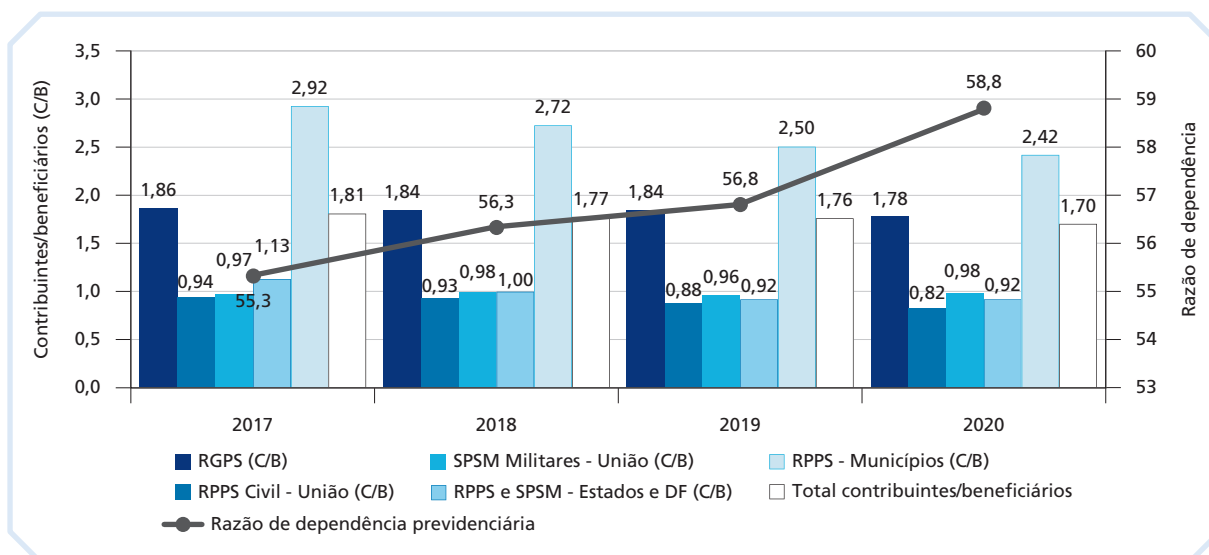
Elaboração dos autores.

Obs.: Entre beneficiários, consideram-se apenas os que recebem aposentadoria ou PPM.

Reproduzindo esse indicador a partir dos registros administrativos (gráfico 22), chega-se a valores um pouco distintos, porém menos diretamente comparáveis com aqueles obtidos a partir da PNADC: em 2018, ano em que os efeitos da pandemia de covid-19 não estiveram presentes, a razão foi de 1,77 contribuinte por cada benefício. Esse uso da quantidade de benefícios (em vez de beneficiários) como denominador contribui diretamente para um indicador diferente do obtido com dados oriundos da PNADC. Em qualquer caso, o indicador apresentou tendência de queda no período, culminando em 1,70 contribuinte por benefício em 2020; ou, em outros termos, apresentou elevação da razão de dependência previdenciária, de 56,3 em 2018 para 58,8 em 2020. Esse cenário considera as ressalvas quanto à dificuldade na consolidação e na harmonização dos dados dos RPPS, ao caráter preliminar dos dados do RGPS para 2020 e ao fato de que os registros administrativos estabelecem a relação entre a quantidade de contribuintes (podendo cada pessoa física possuir mais de um vínculo contributivo, em um ou mais sistemas) e a quantidade de benefícios.

## GRÁFICO 22

### Razão de dependência previdenciária e razão entre contribuintes e beneficiários, segundo registros administrativos (2017-2020)



Fonte: Aeps/MPS.

Elaboração dos autores.

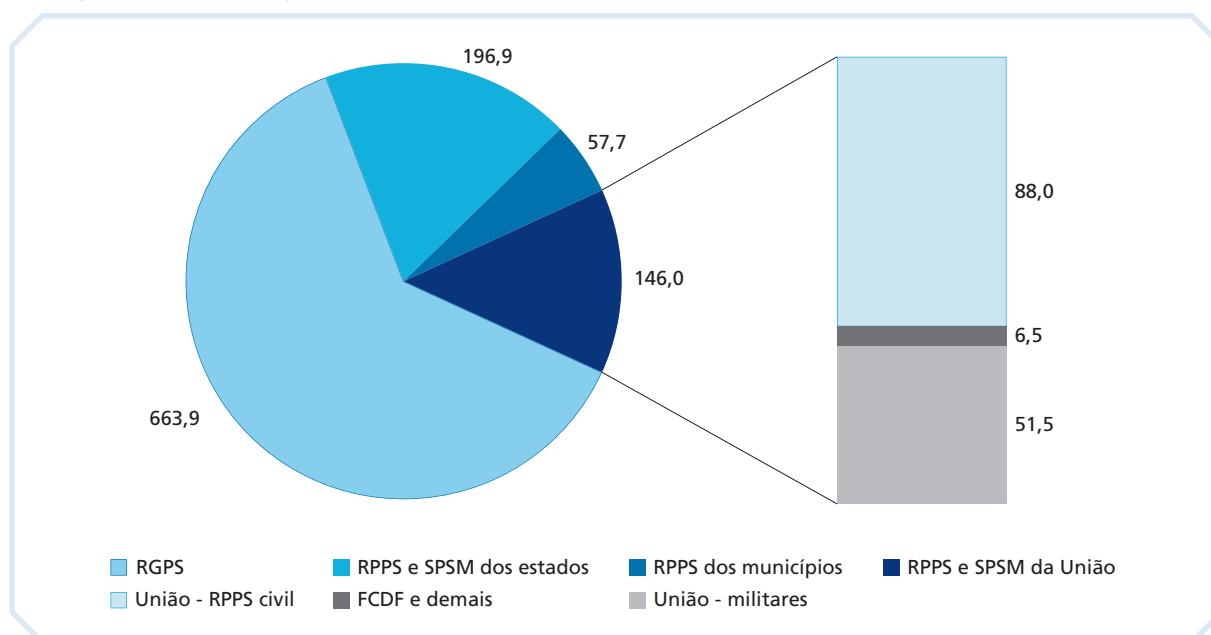
Obs.: <sup>1</sup> Entre os benefícios, consideram-se apenas aposentadorias ou PPM.

### 3.8 Indicadores de receitas, despesas e resultado previdenciário

Apesar de 2020 ter sido um ano bastante atípico, os dados consolidados indicam que, em termos nominais, a previdência social dispendeu cerca de R\$ 1,06 trilhão em termos nominais com o pagamento de benefícios, considerando o conjunto dos regimes (RGPS: R\$ 663,9 bilhões; RPPS e SPSM da União: R\$ 146 bilhões; RPPS e SPSM de estados e do DF: R\$ 196,9 bilhões; RPPS dos municípios: R\$ 57,7 bilhões). Se somados os pagamentos de BPC, PMV e RMV (no valor conjunto de R\$ 62 bilhões, aproximadamente), o montante final alcança R\$ 1,12 trilhão. Chega-se, assim, a um gasto anual da ordem de 14% do PIB com a previdência social (contributiva e semicontributiva), alcançando cerca de 14,8% se incluída a despesa com os citados benefícios assistenciais (previdência não contributiva).

#### GRÁFICO 23

**Despesa nominal com o pagamento de benefícios, segundo regimes (2020)**  
(Em R\$ bilhões)



Fonte: MPS.

Elaboração dos autores.

No período 2017-2020, os dados indicam alguma oscilação na despesa como proporção do PIB, mas isso em parte se deve aos dados financeiros dos RPPS e do SPSM, que possuem problemas de harmonização entre os entes, bem como na tempestividade do envio das informações para a consolidação do ministério responsável pela



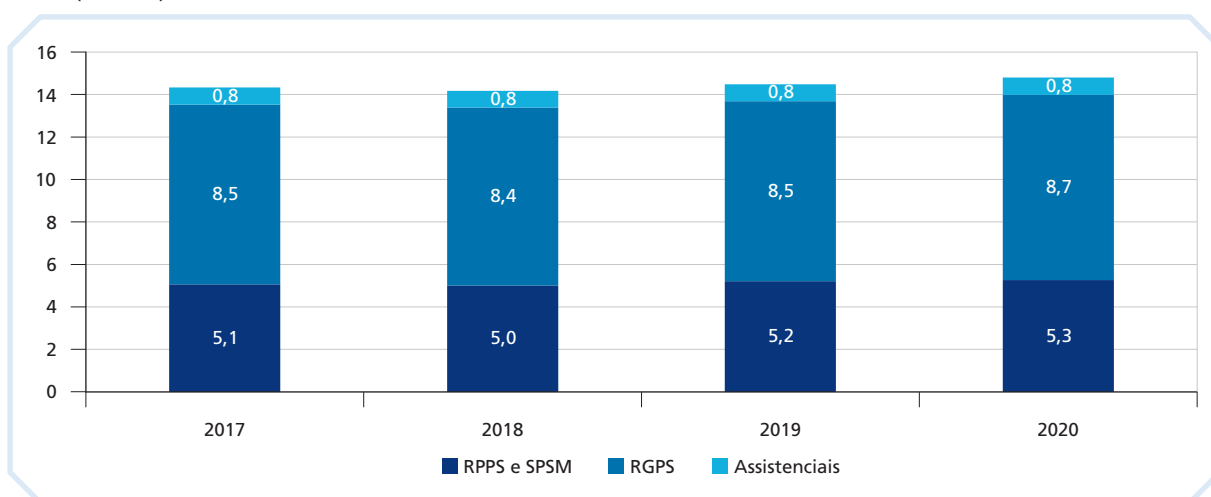
previdência social.<sup>43</sup> No RGPS, houve relativa estabilidade do indicador no triênio inicial e elevação em 2020, movimento que pode estar associado ao contexto pandêmico e seus rebatimentos deletérios sobre o PIB. Esse padrão foi determinado fundamentalmente pelo RGPS urbano, em combinação com uma ligeira queda relativa nos gastos do RGPS rural em relação ao PIB.

Finalmente, considerando a natureza previdenciária atribuída aos benefícios assistenciais incluídos neste trabalho (BPC, PMV e RMV), convém estimar a despesa previdenciária total, em amplo sentido, como proporção do PIB. Em relação a esses benefícios assistenciais, há maior estabilidade no indicador, que ficou em 0,8% do PIB no quadriênio. Apesar das pequenas oscilações citadas, em termos agregados, a despesa total como proporção do PIB, incluindo tanto os benefícios previdenciários quanto os benefícios assistenciais de natureza previdenciária, cresceu entre 2017 (14,3%) e 2020 (14,8%).

#### GRÁFICO 24

**Despesa com o pagamento de benefícios como proporção do PIB, segundo regimes previdenciários (RGPS, RPPS e SPSM) e benefícios assistenciais continuados (BPC, PMV e RMV) (2017-2020)**

(Em %)



Fonte: MPS.

Elaboração dos autores.

43. Ao longo do período de análise, a área de previdência social esteve contida nas estruturas de distintos ministérios: Ministério da Fazenda, Ministério da Economia e MTP.

## TEXTO para DISCUSSÃO

O volume de receitas, em contrapartida, foi de R\$ 579,40 bilhões, gerando uma necessidade de financiamento de R\$ 485,10 bilhões (tabela 6) para o conjunto dos regimes previdenciários considerados (RGPS, RPPS e SPSM). A despesa de R\$ 400,6 bilhões dos RPPS e do SPSM foi parcialmente financiada por uma arrecadação de R\$ 174,6 bilhões, que exigiu um aporte fiscal de R\$ 226 bilhões para fazer frente à necessidade de financiamento. No RGPS, que atende um conjunto bem mais amplo de beneficiários, a receita de R\$ 404,8 bilhões foi insuficiente para fazer frente à despesa de R\$ 663,9 bilhões, gerando uma necessidade de financiamento de R\$ 259,1 bilhões.

**TABELA 6**

**Receitas, despesas e resultado financeiro, segundo o regime previdenciário (2020)**

| Regime previdenciário       | Receita       |              | Despesa         |              | Resultado previdenciário (receita menos despesa) |              |
|-----------------------------|---------------|--------------|-----------------|--------------|--|--------------|
|                             | R\$ bilhões   | %            | R\$ bilhões     | %            | R\$ bilhões                                      | %            |
| RGPS                        | 404,80        | 69,9         | 663,90          | 62,4         | -259,1   | 53,4         |
| Urbano                      | 396,2         | 68,4         | 529,2           | 49,7         | -133,0   | 27,4         |
| Rural                       | 8,60          | 1,5          | 134,7           | 12,7         | -126,1   | 26,0         |
| RPPS e SPSM                 | 174,60        | 30,1         | 400,60          | 37,6         | -226,0   | 46,6         |
| União                       | 46,70         | 8,1          | 146,00          | 13,7         | -99,3  | 20,5         |
| RPPS civil                  | 39,40         | 6,8          | 88,00           | 8,3          | -48,6  | 10,0         |
| FCDF e demais               | 0,60          | 0,1          | 6,50            | 0,6          | -5,9   | 1,2          |
| SPSM de militares           | 6,70          | 1,2          | 51,50           | 4,8          | -44,8  | 9,2          |
| Estados e DF                | 80,00         | 13,8         | 196,90          | 18,5         | -116,9   | 24,1         |
| Municípios                  | 47,90         | 8,3          | 57,70           | 5,4          | -9,8   | 2,0          |
| <b>Total da previdência</b> | <b>579,40</b> | <b>100,0</b> | <b>1.064,50</b> | <b>100,0</b> | <b>-485,1</b>                                    | <b>100,0</b> |

Fonte: MPS.

Elaboração dos autores.

Naturalmente, sendo o regime mais com maior cobertura, o RGPS responde pela maior parte das receitas (69,9%) e das despesas (62,4%), ficando subrepresentado em sua participação na necessidade de financiamento (53,4%). Por diferença, o conjunto dos RPPS e do SPSM possui participação maior nas despesas (37,6%) do que nas receitas (30,1%), ficando sobrerrepresentado no déficit previdenciário total (46,6%). Esse resultado desequilibrado nos RPPS e no SPSM se deve ao peso do resultado da União e das UFs (estados e DF). Nos municípios, onde os regimes próprios foram instituídos há menos tempo, os desequilíbrios financeiros, quando existentes, ainda não se manifestaram intensamente.

Vários fatores explicam esses desequilíbrios, como: as fragilidades na base de financiamento da previdência social, agravadas pela crise econômica de 2015 a 2020; as inadequações atuariais na parametrização das regras para concessão, manutenção e determinação do valor dos benefícios; e, notadamente, as transformações demográficas que culminam no envelhecimento populacional.

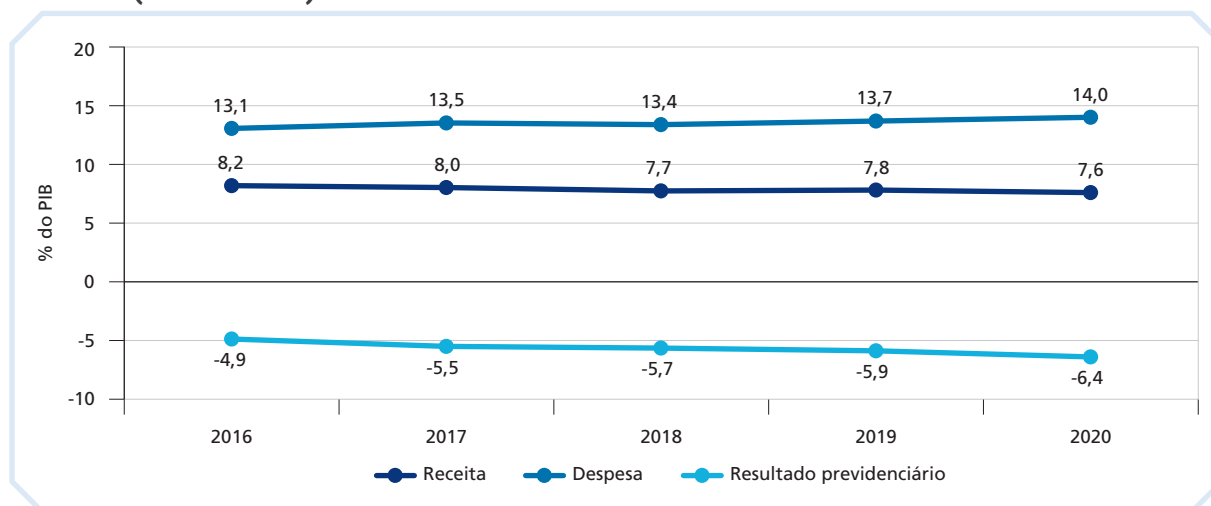
Por fim, as maiores disparidades entre receitas e despesas previdenciárias são observadas no RGPS rural (receita: 1,5%; despesa: 12,7%; déficit: 26%) – que assume importante papel redistributivo – e no SPSM da União (receita: 1,2%; despesa: 4,8%; déficit: 9,2%), que, como nos benefícios dos RPPS, tende a exercer efeito regressivo.<sup>44</sup>

Um outro olhar sobre o mesmo tema indica que, em termos globais, as receitas previdenciárias de 2020 cobriram apenas 54,4% das despesas previdenciárias do mesmo ano, diferença preenchida com recursos fiscais da ordem de 6,4% do PIB brasileiro. Para os demais grupamentos considerados, essas razões são estimadas em 32% (RPPS e SPSM da União, com todos os seus componentes civis e militares), 40,6% (RPPS e SPSM dos estados e do DF) e 83% (RPPS dos municípios). No RGPS – em que, em termos agregados, o indicador chega a 61% –, as diferenças entre as clientelas seguem marcantes: a razão entre receitas e despesas chega a 74,9% no RGPS urbano, mas não ultrapassa os 6,4% no RGPS rural.

Em termos globais, considerando todos os componentes do sistema previdenciário, a tendência prevalente é de deterioração paulatina do resultado financeiro como proporção do PIB (-4,9% em 2016; -6,4% em 2020), determinada pelo efeito combinado de incremento da despesa (13,1% em 2016; 14% em 2020) e queda nas receitas (8,2% em 2016; 7,6% em 2020), apesar de certas variações provocadas principalmente por um amplo processo de revisão de benefícios por incapacidade no âmbito do RGPS e pelas dificuldades na consolidação e na harmonização dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO), informes periódicos elaborados pelos entes das esferas subnacionais com dados sobre a execução orçamentária da receita e da despesa (gráfico 25).<sup>45</sup>

44. Para detalhes desta discussão, consultar Hoffmann e Vaz (2021), que se valem de dados da POF/IBGE para calcular e decompor o índice de Gini da renda familiar *per capita*, separando as aposentadorias e pensões geridas pelos RPPS daquelas pagas pelo RGPS.

45. A publicação dos RREO é exigência da CF (art. 165, § 3), e as normas para sua elaboração e publicação foram estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias (anexo 4 do RREO) é utilizado como fonte primária dos dados consolidados pelo MPS e, na eventualidade de sua ausência, as informações são retiradas dos Demonstrativos de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR) relativas a cada exercício.

**GRÁFICO 25****Receitas, despesas e resultado financeiro previdenciário como proporção do PIB (2016-2020)**

Fonte: MPS.

Elaboração dos autores.

**4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo deste texto foi apresentar um panorama da previdência social brasileira, um dos pilares de nosso sistema de seguridade social. Ao contrário dos outros dois pilares – assistência social e saúde –, a previdência social, mesmo em seus regimes públicos, possui caráter contributivo. No entanto, ficaram caracterizadas a natureza semicontributiva de determinadas formas de filiação (principalmente do RGPS rural, por meio dos segurados especiais) e a natureza não contributiva de benefícios assistenciais continuados do tipo previdenciário (BPC, RMV e PMV) na participação de parte dos cidadãos brasileiros junto à previdência social pública.

Foi apresentado um conjunto de indicadores que abrangem a proteção previdenciária como um todo, incluindo os regimes públicos contributivo, semicontributivo e benefícios assistenciais continuados, não contributivos. Os indicadores apresentados permitem constatar a natureza abrangente dos benefícios previdenciários oferecidos, bem como dimensionar a significativa cobertura atingida pela previdência social, tanto em termos de proporção da população como do território nacional.

Em 2020, a previdência social pública brasileira registrou um estoque de cerca de 34,2 milhões de benefícios permanentes ativos, dos quais 29,5 milhões pertenciam ao RGPS. Se desconsiderarmos os benefícios temporários dos servidores públicos – que

não são computados como benefícios nos RPPS –, porém acrescentarmos os benefícios temporários do RGPS (1,4 milhão) e os benefícios assistenciais continuados (4,7 milhões), chega-se ao total de 40,5 milhões. Em contrapartida, tiveram acesso à cobertura previdenciária aproximadamente 58,3 milhões de contribuintes, o que representou uma queda em relação a 2019 (59,8 milhões), ano livre das adversidades provocadas pela pandemia de covid-19. Em 2018, havia 1,8 contribuinte por cada benefício permanente (aposentadorias e PPMs); em 2020, com base em dados preliminares, 1,7 contribuinte por benefício previdenciário. Por arredondamento, estabelece-se a preocupante relação de dois para um.

Em termos financeiros, nominais, o sistema previdenciário alcançou a cifra de R\$ 1,06 trilhão com o pagamento de benefícios, diante de uma receita total de R\$ 579,4 bilhões em contribuições, gerando a necessidade de financiamento de R\$ 485,1 bilhões, em 2020. Sempre considerando o conjunto dos regimes previdenciários (RGPS, RPPS civil da União, RPPS de estados e DF, RPPS de municípios; SPSM da União, estados e DF), os montantes mencionados de despesas, receitas e resultado financeiro corresponderam, respectivamente, a 14%, 7,6% e -6,4% do PIB. Em outros termos, a receita previdenciária total equivale, apenas, a aproximadamente 54,4% da despesa consolidada. Trata-se, portanto, de um sistema com desafios de sustentabilidade, os quais se mostram, em termos absolutos, superiores no RGPS e, em termos relativos, proporcionalmente maiores nos RPPS e no SPSM, com ênfase nos regimes especiais dos militares. Se somarmos os gastos com benefícios assistenciais continuados (BPC, PMV e RMV), chega-se a 14,8% do PIB em despesas com benefícios.

Essa configuração, entre receitas e despesas, pode ser compreendida, em parte, a partir dos indicadores de cobertura das pessoas em idade ativa, potenciais contribuintes da previdência social, e dos idosos, naturalmente sobrerrepresentados entre os beneficiários do sistema. Como as principais fontes de dados para a construção desses indicadores restringem seu escopo, em termos de filiação e contribuição previdenciária, aos ocupados remunerados, os indicadores de cobertura dos ativos se limitam a esse grupamento.

No que se refere à cobertura social e previdenciária, vimos que, entre os trabalhadores ocupados de 16 a 64 anos, em 2022, 64,8% contribuem para a previdência social, e 71,4% ou são contribuintes ou beneficiários de aposentadorias e pensão do RGPS, dos RPPS ou do SPSM, ou segurados especiais do RGPS. Considerando este último conceito, mais abrangente, de cobertura social, 89% dos idosos estão protegidos,

recebendo benefícios (previdenciários ou assistenciais continuados), contribuindo para o sistema ou mesmo enquadrados como segurados especiais rurais.

Há espaço para avanços na cobertura, especialmente entre os ocupados, ainda mais quando se leva em conta a elevada proporção de indivíduos cobertos por regimes semi e não contributivos, explicada, entre outros fatores, pelos elevados níveis de informalidade, pobreza e desigualdade observados no país. Nos anos mais recentes, que assistiram à expansão expressiva do MEI, incluem-se ainda a crise econômica, iniciada em 2015, e a pandemia de covid-19, deflagrada em 2020. Contudo, considerando-se o Brasil como um país de renda média-superior<sup>46</sup> marcado por profundas disparidades socioeconômicas, os resultados podem ser considerados satisfatórios, tanto em termos da taxa de cobertura quanto em termos do nível dos benefícios pagos. A existência de diversos regimes previdenciários em conjunto com os benefícios oferecidos pela assistência social, ainda que sem a articulação desejada, complementam-se razoavelmente para oferecer níveis básicos de proteção, tanto por meio do acesso a benefícios como pela garantia de valores minimamente suficientes para a sobrevivência digna dos beneficiários diretos e de seus dependentes.

Um aspecto fundamental é que o nível básico, mínimo, desses benefícios (previdenciários e assistenciais) está constitucionalmente atrelado ao valor do SM e a seus reajustes periódicos, que lhe preservam o poder aquisitivo e, dependendo do momento do ciclo econômico, oferecem inclusive ganhos reais aos beneficiários. No caso da previdência social, os demais valores, até o limite legal estabelecido para o teto previdenciário, devem ser reajustados periodicamente para que acompanhem as mudanças nos custos de vida – no caso do RGPS, pelo INPC/IBGE; nos RPPS e no SPSM, há regras diferenciadas, que chegam a incluir a paridade com os servidores ativos. Como apresentado, confrontando-se os valores médios dos benefícios ativos com os dos salários de contribuição, tem-se uma medida de adequação em termos da diferença entre os valores disponíveis para a manutenção de segurados ativos e inativos. No RGPS, que paga os menores benefícios médios e apresenta a menor razão entre essas médias, chega-se ao percentual de 67,3%, bastante superior à TR média dos países da OCDE.

Esses elementos contribuem para que o peso das transferências previdenciárias no rendimento domiciliar total seja importante, mesmo em estratos médio-baixos da distribuição do RDPC, inclusive deslocando seus beneficiários para décimos superiores

46. Segundo classificação do World Bank (2021).

da distribuição de renda. Isso aponta para um importante papel de estabilidade social, de proteção aos segurados e a seus dependentes, em alguma medida, contra a vulnerabilidade social e econômica. Evidência disso é o efeito simulado que a previdência social exerce sobre os níveis de pobreza e pobreza extrema e sobre a desigualdade. Em 2022, as transferências previdenciárias e assistenciais continuadas tiveram um efeito equivalente de redução da pobreza (baseada na linha de meio SM *per capita*) de 14,1 p.p.; ou, alternativamente, a taxa de pobreza seria de 42,8%, em vez dos 28,7% observados em 2022, sem considerar os benefícios previdenciários.

O efeito sobre a desigualdade, por sua vez, é bastante distinto entre os regimes: enquanto os benefícios assistenciais e os benefícios do RGPS no valor do SM se mostram progressivos, contribuindo para a redução da desigualdade, os benefícios de maior valor, notadamente os dos RPPS, possuem coeficiente de concentração superiores ao índice de Gini e assumem papel regressivo, reproduzindo as desigualdades do mercado de trabalho e piorando a distribuição de renda no país. Embora as políticas previdenciárias tenham demonstrado eficácia na redução da pobreza em uma parcela significativa da população, as disparidades identificadas tanto entre os diversos regimes previdenciários quanto dentro deles apontam para oportunidades de melhorias futuras no que se refere à contribuição para a desigualdade.

Os indicadores apresentados apontam para desafios importantes de longo prazo, apesar das reformas previdenciárias realizadas no país desde a promulgação da CF/1988. Ao mesmo tempo, os expressivos avanços sociais alcançados também precisam ser preservados e expandidos, o que, no atual contexto demográfico de acelerado envelhecimento populacional, implica buscar soluções que assegurem o difícil equilíbrio entre dimensões como a sustentabilidade dos sistemas de proteção social, os níveis de cobertura populacional, a adequação dos benefícios e serviços oferecidos e os incentivos ao trabalho e à contribuição aos regimes previdenciários.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, R. P. de; FONSECA, L. A. **A estrutura do Regime Geral de Previdência Social brasileiro**. [s.l.]: RedPLAC/BID, set. 2017. (Série de Documentos de Assistência Técnica, n. 4.)

ANSILIERO, G.; CIFUENTES, R. **Proteção social entre os idosos brasileiros: tendências e perspectivas pós-promulgação da Constituição Federal de 1988**. Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2760).

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).

ANSILIERO, G.; PAIVA, L. H. S. Previdência social. *In*: \_\_\_\_\_. **Boletim de políticas sociais**: acompanhamento e análise, n. 27. Brasília: Ipea, 2020.

BAHIA, L. O. **Guia referencial para construção e análise de indicadores**. Brasília: Enap, 2021.

BARROS, R. P. de; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 42, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/WMrPqbymgm4VjGwZcJjvFkx/?lang=pt>.

BRASIL. Ministério da Saúde. CGIAE – Coordenação Geral de Informações e Análises Epidemiológicas. **Consolidação do sistema de informações sobre nascidos vivos**: 2011. Brasília: CGIAE/MS, 2013.

CAMARANO, A. A.; ALCÂNTARA, A. de O.; GIACOMIN, K. C. (Orgs.). **Política nacional do idoso**: velhas e novas questões. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. 615 p.

CIFUENTES, R. **Pobreza, mercado de trabalho e políticas sociais no Brasil**: evolução de 1992 a 2014. Tese (Doutorado) – Campinas: IE/Unicamp, 2020.

COLOMBO, D. G. *et al.* Análise da equidade dos benefícios previdenciários: a taxa interna de retorno dos segurados do RGPS. *In*: BRASIL. **Informe de previdência social**, v. 33, n. 8. Brasília: MTP, ago. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/publicacoes-previdencia/publicacoes-sobre-previdencia-social/informes/arquivos/2021/informe-de-previdencia-agosto-de-2021.pdf>.

HOFFMANN, R.; VAZ, D. V. Mensurando a desigualdade no Brasil: evidências a partir da renda e dos gastos das famílias. **Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho**, v. 3, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/rbest.v3i00.14841>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeções da população**: Brasil e Unidades da Federação – revisão 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. (Série Relatórios Metodológicos, v. 40, 2. ed.). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101597.pdf>.

ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **The ILO multi-pillar pension model**: building equitable and sustainable pension systems. Geneva: ILO, 2018. Disponível em: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55234>.



JANNUZZI, P. de M. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. 3. ed. São Paulo: Alínea, 2005.

MATTIL, B. **Pension systems**: sustainability and distributional effects in Germany and the United Kingdom. Germany: Springer, 2006.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Pensions at a glance 2021**: OECD and G20 indicators. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>.

PAIVA, A.; BRITO, M. P. **BPC em disputa**: como alterações operacionais e regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício. Brasília: Ipea, 2021. Versão preliminar.

PIRES, G. M. V.; RODRIGUES, A. A. Análise da equidade dos benefícios previdenciários: comparando a taxa de reposição e taxa interna de retorno dos segurados do RPPS da União. *In*: BRASIL. **Informe de previdência social**, v. 33, n. 9. Brasília: MTP, set. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/publicacoes-previdencia/publicacoes-sobre-previdencia-social/informes/arquivos/2021/informe-de-previdencia-setembro-de-2021.pdf>.

SOARES, S; BARTHOLO, L.; OSORIO, R. G. **Uma proposta para a unificação dos benefícios sociais de crianças, jovens e adultos pobres e vulneráveis**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2505).

SCHETTINI, B.; VIZIOLI, T. Previdência dos militares brasileiros. *In*: MENDES, M. (Org.). **Para não esquecer**: políticas públicas que empobrecem o Brasil. Rio de Janeiro: Editora Autografia, p. 344-374, 2022.

SILVA, D. N. S.; MORRONE, H. O regime geral da previdência do Brasil: uma abordagem crítica. **Revista de Economia**, UFPR, v. 42, n. 78, p. 276-304, 2021.

SILVA, L. G. C. e. Previdência básica no Brasil (RGPS x RPPS): razão de dependência previdenciária e o impacto das quedas da mortalidade e da fecundidade na população e no ciclo de vida dos indivíduos. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 20., 2016. **Anais...** [s.l.]: Abep, 2016.

SILVA FILHO, G. A. da *et al.* Análise da equidade dos benefícios previdenciários: comparando a taxa de reposição de segurados do RGPS. *In*: BRASIL. **Informe de previdência social**, v. 33, n. 7. Brasília: MTP, set. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/publicacoes-previdencia/publicacoes-sobre-previdencia-social/informes/arquivos/2021/informe-de-previdencia-julho-de-2021-2.pdf>.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Definitions and indicators in family planning, maternal & child health and reproductive health used in the WHO Regional Office for Europe.** Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 2000.

WORLD BANK. **The World Bank pension conceptual framework.** Washington, DC: World Bank, 2008. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/389011468314712045/pdf/457280BRI0Box31Concept1Sept20081pdf.pdf>.

# Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

## EDITORIAL

### Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

### Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

### Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

### Revisão

Bruna Neves de Souza da Cruz

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Deborah Baldino Marte (estagiária)

Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

### Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Leonardo Simão Lago Alvite

Matheus Manhoni de Paula Alves

Mayara Barros da Mota

### Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

### Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

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

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



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO  
PLANEJAMENTO  
E ORÇAMENTO

