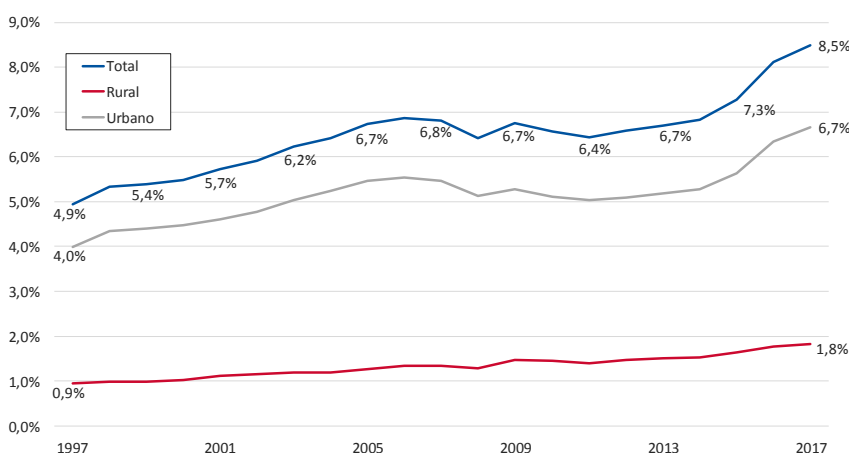


## Previdência Social no Brasil: análise dos dados

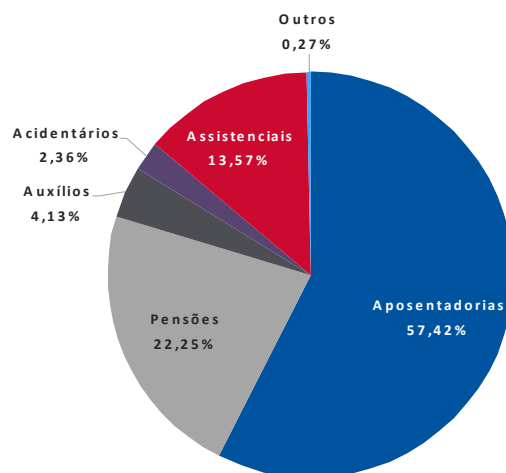
Myriã Bast  
Ana Beatriz Santos

A Previdência Social se tornou tema central no debate econômico e político do Brasil nos últimos anos, dado o rápido envelhecimento populacional, o elevado déficit das contas públicas e a necessidade de cumprimento do teto de gastos para contenção da dívida/PIB. Mesmo antes do envelhecimento populacional mais intenso, que deverá se agravar a partir de 2030, a despesa como proporção do PIB do RGPS (Regime Geral de Previdência Social), foco primordial deste texto, saltou de 4,9% para 8,5% em 20 anos. É por conta desse movimento que o sistema previdenciário precisa de ajustes.

**Gráfico 1: Gasto com benefícios do RGPS, % do PIB**



**Gráfico 2: Distribuição quantidade benefícios**



Fonte: Secretaria da Previdência, Bradesco

**Tabela 1: Gasto social (% do PIB) no Brasil e nos países da OCDE, por área**

Gasto Social (2017)	Brasil, % PIB	Gasto Social (2013/14)	OCDE, % PIB
Previdência (RPPS + RGPS)*	14,0%	Previdência	8,1%
Educação Pública	6,0%	Educação Pública	4,8%
Saúde Pública	3,8%	Saúde Pública	6,5%
Demais (FAT, LOAS, Bolsa Família)	2,1%	Demais	1,6%
<b>TOTAL</b>	<b>25,9%</b>	<b>TOTAL</b>	<b>21,0%</b>

(\*) Inclui estados e municípios

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, OCDE, Bradesco

### 1. Número de benefícios

Vejamos, inicialmente, o movimento das transferências emitidas pelo INSS entre 1998 e 2017, dividindo esse período em grupos de anos nos quais as despesas crescem de maneira mais homogênea (Tabela 2). De 1998 até 2000, destaca-se o crescimento dos benefícios assistenciais (Benefício de Prestação Continuada – BPC – e Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS –, enquanto as Rendas Mensais Vitalícias foram descontinuadas), que cresceram 6,2% anualmente, enquanto os auxílios previdenciários decresceram, em média, 1,4% ao ano.

Tabela 2: Quantidade de benefícios, média por período e classe

Período	Classe	Milhares	Crescimento anual médio	Crescimento acumulado
De 1998 até 2000	<b>Previdenciários</b>	<b>16.274</b>	<b>3,6%</b>	<b>11,35%</b>
	Aposentadorias	10.832	3,8%	12,0%
	Tempo de contribuição	3.272	4,1%	12,7%
	Idade	5.370	4,1%	12,9%
	Auxílios	494	-1,4%	-4,7%
	<b>Acidentários</b>	<b>654</b>	<b>2,4%</b>	<b>7,3%</b>
	<b>Assistenciais</b>	<b>1.935</b>	<b>6,2%</b>	<b>19,6%</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>18.863</b>	<b>3,9%</b>	<b>12,0%</b>
De 2001 até 2007	<b>Previdenciários</b>	<b>19.507</b>	<b>3,4%</b>	<b>26,3%</b>
	Aposentadorias	12.620	3,1%	24,0%
	Tempo de contribuição	3.650	2,4%	17,7%
	Idade	6.436	3,6%	28,5%
	Auxílios	1.182	15,9%	155,7%
	<b>Acidentários</b>	<b>737</b>	<b>2,0%</b>	<b>14,9%</b>
	<b>Assistenciais</b>	<b>2.593</b>	<b>6,2%</b>	<b>51,7%</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>22.839</b>	<b>3,7%</b>	<b>28,6%</b>
De 2008 até 2012	<b>Previdenciários</b>	<b>23.569</b>	<b>3,4%</b>	<b>18,3%</b>
	Aposentadorias	15.600	3,8%	20,5%
	Tempo de contribuição	4.491	4,3%	23,3%
	Idade	8.155	4,1%	22,5%
	Auxílios	1.269	2,2%	9,8%
	<b>Acidentários</b>	<b>821</b>	<b>1,8%</b>	<b>9,3%</b>
	<b>Assistenciais</b>	<b>3.679</b>	<b>5,3%</b>	<b>29,6%</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>28.079</b>	<b>3,6%</b>	<b>19,4%</b>
De 2013 até 2017	<b>Previdenciários</b>	<b>27.574</b>	<b>2,9%</b>	<b>15,1%</b>
	Aposentadorias	18.513	3,4%	18,4%
	Tempo de contribuição	5.505	4,4%	24,3%
	Idade	9.802	3,5%	19,0%
	Auxílios	1.561	0,6%	1,2%
	<b>Acidentários</b>	<b>844</b>	<b>-0,6%</b>	<b>-2,9%</b>
	<b>Assistenciais</b>	<b>4.432</b>	<b>3,1%</b>	<b>16,7%</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>32.861</b>	<b>2,8%</b>	<b>14,8%</b>

Fonte: Secretaria da Previdência, Bradesco

Entre 2001 e 2007, os auxílios previdenciários acumularam forte aumento, tanto no segmento rural quanto urbano. Nesse período, é notável a trajetória de aumento da emissão de auxílio-doença, que foi de 658 mil benefícios em 2001 para 1,6 milhão em 2005. A partir de 2007, suas emissões começaram a cair significativamente, quando milhares de beneficiários foram convocados para perícias de reavaliação, o que levou a uma série de cancelamentos. Os benefícios assistenciais, por sua vez, continuaram crescendo. O total de benefícios do INSS teve crescimento médio de 3,7% ao ano no período.

De 2008 até 2012, as aposentadorias aceleraram, com expansão média de 3,8% ao ano. BPC e LOAS continuaram avançando acima da média. Após as revisões do período anterior, os auxílios-doença retomaram crescimento em 2010. Os demais benefícios não seguiram esse ritmo.

A partir de 2013, começou uma nova fase de desaceleração de benefícios. Os assistenciais começaram a desacelerar ainda em 2012, registrando quedas consecutivas de 2013 em diante. A partir de 2016, o período foi marcado por operações de pente-fino nos benefícios de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez.

Nessa direção, o Governo anunciou que realizaria novas perícias e avaliações, ampliando-as para mais benefícios além dos que já foram revisados anteriormente, com foco em pensões por morte, auxílio reclusão e aposentadoria rural. Com isso, espera-se economia de R\$ 10 bilhões neste ano. Todas essas iniciativas, apesar de gerarem economia aos cofres públicos, não substituem a necessidade de uma reforma mais ampla da previdência.

## 2. Benefícios por categorias: urbanos, rurais e assistenciais

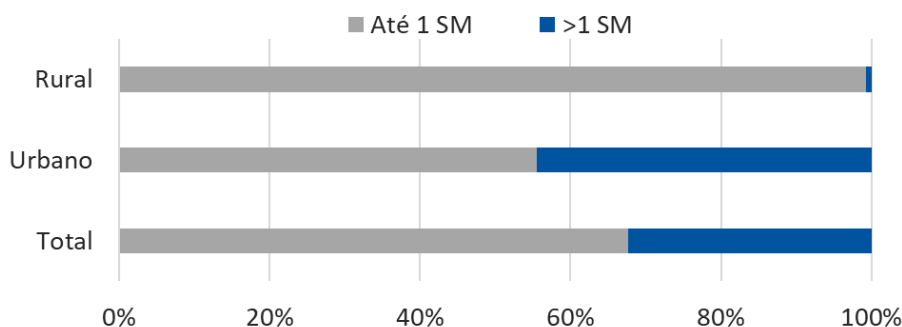
Em 2017, as emissões de aposentadorias urbanas somaram 72,2% do total, enquanto as rurais representaram 27,8%. Os indivíduos que recebem benefícios de até 1 salário mínimo (piso previdenciário) foram 67,7% e receberam 47,2% do valor total emitido. Esses benefícios de até 1 salário mínimo são 56% dos benefícios urbanos, enquanto representam quase 100% de todos os benefícios rurais emitidos (Gráfico 3). No entanto, a indexação do piso previdenciário ao salário mínimo e sua política de valorização (aumento do mínimo acima da inflação), a dinâmica demográfica recente e as regras de concessão de benefícios levaram a um avanço significativo da despesa total em todos os segmentos.

Tabela 3: total de benefícios e valores por categoria em 2017

Categoria		Nº de beneficiários (milhões)	Valor total (R\$ bilhões)	Benefício médio (R\$)	Var. % Concessões (2007 - 2017)
Urbano	até 1 SM	13,8	150	915	46%
	> 1 SM	11,1	284	2168	38%
Rural	até 1 SM	9,5	105	933	25%
	> 1 SM	0,1	1	1402	7%

Fonte: Secretaria da Previdência, Bradesco

Gráfico 3: % de benefícios até 1 salário mínimo (SM) e acima de 1 desse patamar



Fonte: Secretaria da Previdência, Bradesco

Embora seja classificada como benefício previdenciário, a aposentadoria rural por idade tem, em princípio, caráter assistencial, uma vez que o trabalhador rural contribui pouco, relativamente ao urbano: em 2017, a previdência rural arrecadou apenas R\$ 9,3 bilhões, enquanto a despesa foi de R\$ 120 bilhões. O déficit resultante é proveniente da pouca arrecadação, em razão da baixa formalização dos empregos em atividades rurais. Apesar de as aposentadorias rurais por tempo de contribuição terem crescido consideravelmente, elas ainda representam parcela muito pequena do total de benefícios.

Segundo o Banco Mundial, apenas 2% dos subsídios previdenciários rurais (diferença entre benefícios médios e contribuições médias) se destinam ao quintil de renda mais baixo da população, se distribuindo em maior proporção nos quintis de renda média. Tomando como referência todas as aposentadorias (urbanas e rurais + Regime Próprio de Previdência Social - RPPS), 35% dos subsídios são destinados aos 20% mais ricos e somente 4% ao quintil mais pobre. Parte dessa desigualdade também resulta das diferenças entre as regras dos regimes, que tornam o valor médio pago pelo RPPS, por volta de R\$ 9 mil, mais elevado do que o do RGPS. Além disso, de acordo com o IBGE, por exemplo, a porcentagem da população acima de 60 anos convivendo com renda per capita abaixo da linha da pobreza em 2017 foi de 8%, enquanto entre crianças de até 14 anos, esse percentual atingiu 43,4%.

**O alcance de benefícios assistenciais como o BPC no meio rural é limitado**, muitas vezes, dado que a imensa maioria opta por se aposentar por idade, uma vez que esse benefício inclui o recebimento de 13º e as condições de acesso podem ser mais simples do que os requisitos para o BPC. O número de aposentadorias rurais emitidas é, por exemplo, superior ao da população idosa considerada rural. Segundo dados da PNAD de 2015, a população rural acima de 50 anos era de 8 milhões, enquanto a quantidade de beneficiários naquele ano foi de 9,3 milhões.

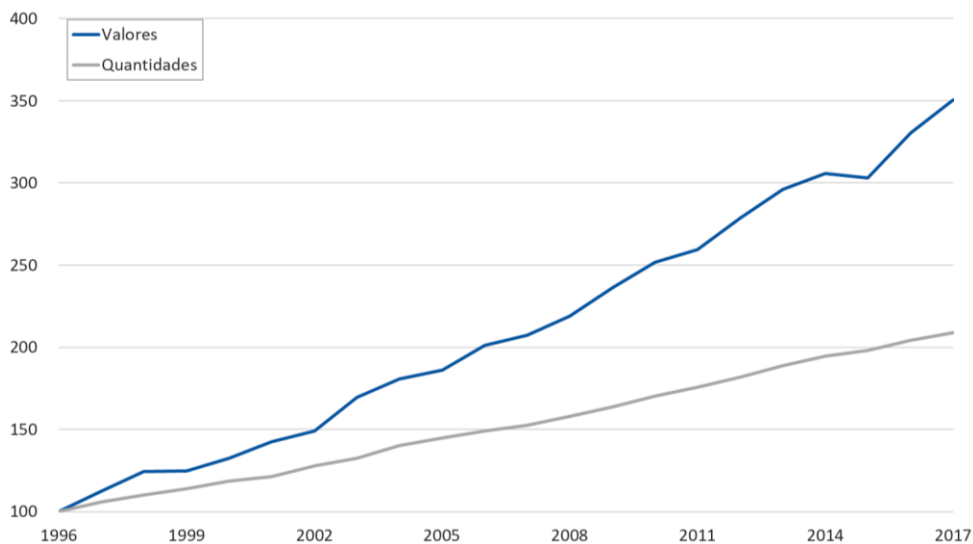
**Assim, classificar a aposentadoria rural por idade como benefício previdenciário, e não como assistencial, pode gerar distorções na avaliação das escolhas de políticas públicas.** Reformular essa política significaria, essencialmente, definir e separar o que é previdenciário (proveniente de contribuição) do que é assistencial e, dessa forma, focalizar de forma mais eficaz as políticas de distribuição de renda voltadas à população que necessita de recursos, considerando a desigualdade social existente no país. Em geral, a literatura indica que costuma ser mais eficiente direcionar um programa específico de transferência de recursos para as famílias de baixa renda.

### 3. Valores dos benefícios

**A maior parcela do gasto se dá com benefícios por tempo de contribuição, embora a quantidade emitida de aposentadorias por idade seja muito mais elevada** – diferença de 73% nas quantidades emitidas, em 2017. Entre os aposentados por contribuição, a maior parte recebe benefício acima do piso (um salário mínimo). Ainda, o valor total de benefícios assistenciais aumentou em 10 vezes entre 1996 e 2017.

#### Gráfico 4: crescimento de quantidade e valores de todos os benefícios do INSS

Base 100 = 1996

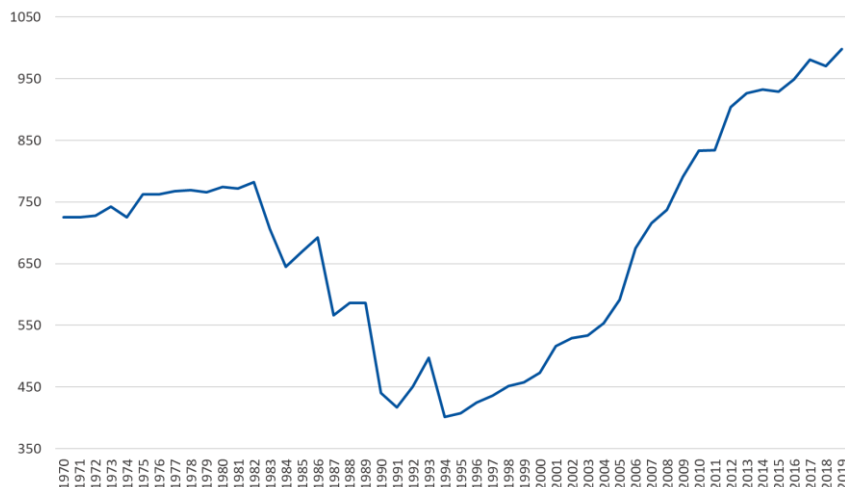


Fonte: Secretaria da Previdência, Bradesco

**Os valores emitidos cresceram em ritmo muito mais elevado do que as quantidades de benefícios, especialmente no período 2003-13.** Parte desse crescimento decorreu da política de valorização do salário mínimo do período, com reajustes incorporando o crescimento do PIB. A título de exemplo, a cada R\$ 50 de aumento no salário mínimo (cerca de 5%), os gastos da previdência se elevam em R\$ 14 bilhões, sem considerar crescimento do número de beneficiários que recebem o piso previdenciário.

**Gráfico 5: salário mínimo real, média anual (1970 – 2019)**

R\$, valores de janeiro de 2019

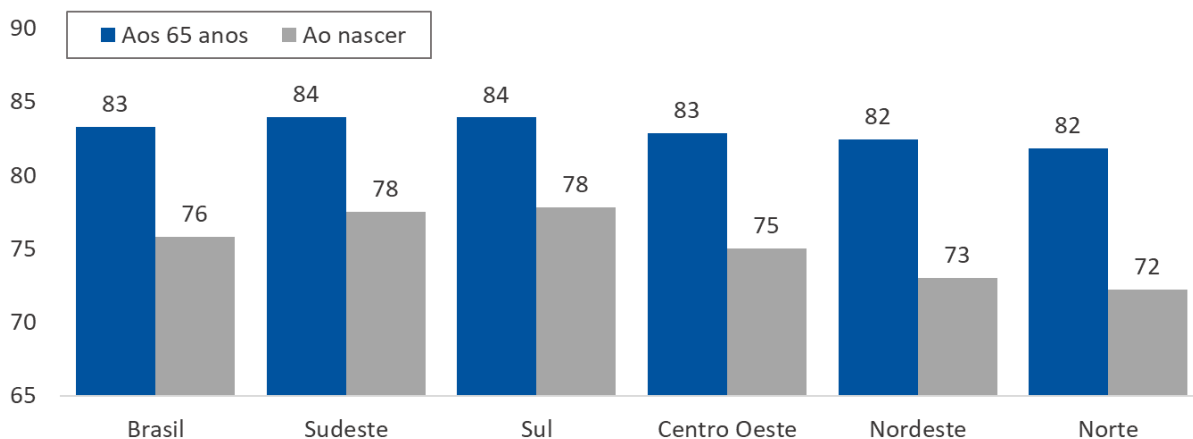


Fonte: Ipeadata, Bradesco

**Outro movimento de destaque nas contas foi o salto dos gastos previdenciários a partir de 2015. Isso se deve, essencialmente, à criação da regra 85/95.** Nessa regra, a soma de tempo de contribuição com a idade deve chegar a 85 anos para as mulheres e a 95 para os homens, para que tenham direito à aposentadoria integral – ou seja, não sofrer o desconto do fator previdenciário. Essas somas exigidas devem aumentar gradualmente de acordo com a expectativa de vida, tornando a regra mais rígida – subiram para 86/96 no início deste ano. Esperava-se, com isso, que os contribuintes optassem por prolongar seu tempo de trabalho para conseguirem benefícios com remuneração mais alta pela regra 85/95. Contudo, houve um efeito reverso: muitos contribuintes que estavam postergando a aposentadoria por conta do fator previdenciário, anteciparam sua saída do mercado de trabalho para se aposentarem pela nova regra. Isso levou as despesas previdenciárias a aumentarem rapidamente a partir de 2015. O valor emitido de aposentadorias por tempo de contribuição cresceu 11% em 2016 e 9,3% em 2017, em termos reais.

**4. Idade mínima, expectativa de vida ao nascer e sobrevida**

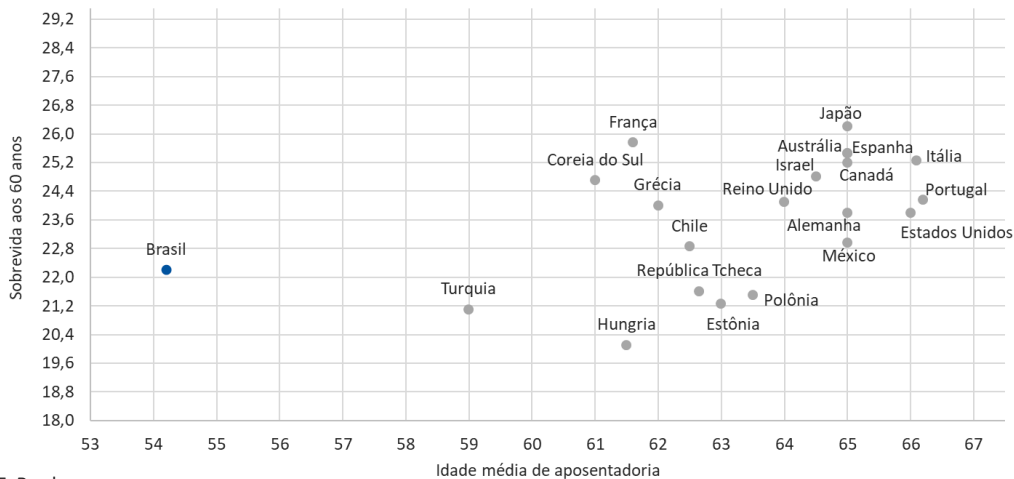
**Para tratar da idade mínima necessária para aposentadoria, é importante esclarecer a diferença entre expectativa de vida ao nascer e de sobrevida** a partir de determinada idade (60 ou 65 anos). A expectativa de vida ao nascer varia significativamente conforme a região do país, pois sofre influência de fatores como mortalidade infantil e violência na juventude. Já a expectativa de sobrevida a partir de uma idade mais avançada reflete, principalmente, condições de saúde e aumento da longevidade da população idosa, sendo, portanto, a mais adequada para avaliar políticas de idade mínima de aposentadoria.

**Gráfico 6: expectativas de vida ao nascer e aos 65 anos, em 2017**

Fonte: IBGE, Bradesco

Para critério de definição de idade mínima de forma a garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário, o que deve ser considerado é a quantidade de anos que, em média, as pessoas irão usufruir dos benefícios. No Brasil, a expectativa de sobrevida aos 65 anos em 2017 era de 18,3 anos. Essa expectativa, por sua vez, varia pouco por região (Gráfico 6). Ou seja, um indivíduo que se aposenta aos 65 anos passará, em média, 18 anos recebendo sua aposentadoria. Hoje, a idade média de aposentadoria por tempo de contribuição é de 54 anos, consideravelmente abaixo da média mundial (Gráfico 7). Considerando a expectativa de sobrevida nessa idade, um aposentado receberá o benefício por 27 anos.

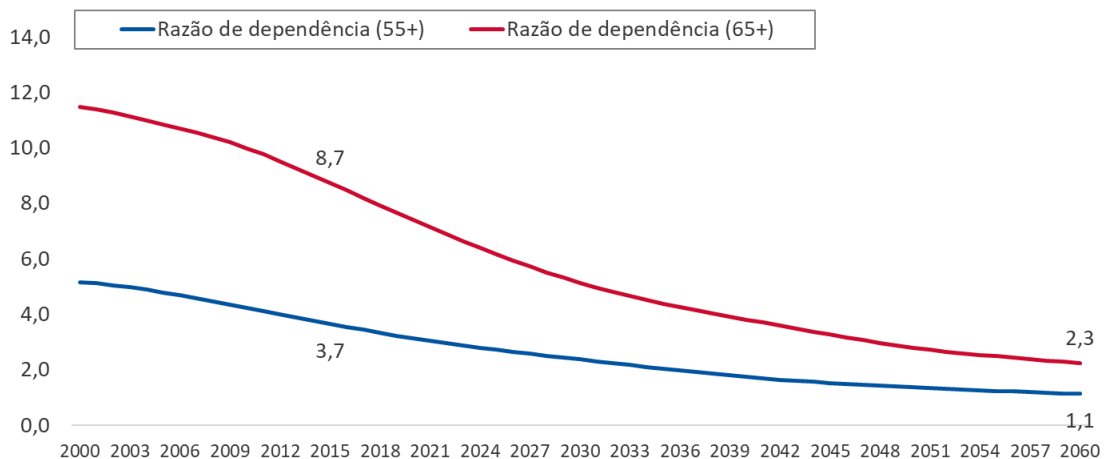
**Gráfico 7: Sobrevida aos 60 anos em relação à idade média de aposentadoria, por país**



Fonte: OCDE, Bradesco

Tanto a expectativa de vida ao nascer quanto a de sobrevida em idades mais avançadas têm crescido continuamente, o que evidencia que os brasileiros estão mais longevos. Conforme a população vive por mais tempo sem, em compensação, elevar a idade de aposentadoria, o período de recebimento dos benefícios previdenciários aumenta. Além do avanço da longevidade, a nossa demografia atual tem indicado uma tendência de diminuição da proporção de jovens na população. Em um sistema previdenciário de repartição, no qual os contribuintes ativos pagam pelos inativos, o crescimento da parcela de idosos em relação aos jovens dentro da população total tende a pressionar o sistema, uma vez que não haverá um número suficiente de contribuintes para cobrir as despesas com os aposentados – que, além disso, estarão recebendo os benefícios por um período mais longo. É necessário, portanto, estabelecer uma idade mínima que possa corrigir a quantidade de anos de contribuição de acordo com o avanço da longevidade e conter o desequilíbrio crescente desse regime.

**Gráfico 8: Evolução da razão de dependência\*, por faixa etária**



(\*) Razão do tamanho da população em idade ativa sobre a população considerada inativa (acima de 55 anos ou acima de 65 anos); número de trabalhadores para cada aposentado.

Fonte: IBGE, Bradesco

## 5. O déficit previdenciário

Em 2018, a União gastou R\$ 590 bilhões com os benefícios do INSS e mais R\$ 126 bilhões com aposentadorias dos servidores públicos. Naquele ano, o déficit do RGPS alcançou R\$ 195 bilhões (2,84% do PIB), consolidando a tendência de crescimento das despesas previdenciárias junto ao envelhecimento da população, movimento que foi acentuado desde 2015.

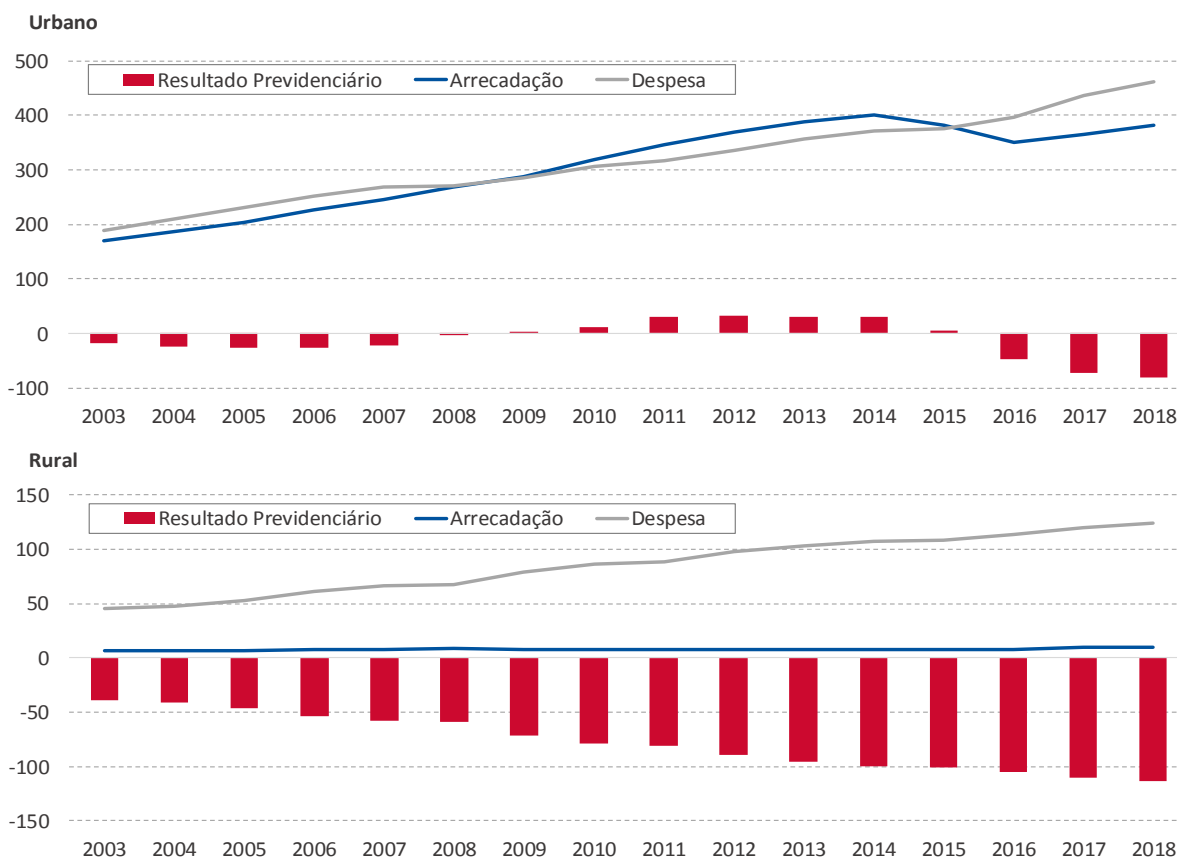
Tabela 4: Arrecadação, despesa e déficit de RGPS e RPPS federal

R\$ bilhões	Receita				Despesa				Déficit			
	2016	2017	2018	Var. % (2018/17)	2016	2017	2018	Var. % (2018/17)	2016	2017	2018	Var. % (2018/17)
INSS	358	379	395	4%	508	561	590	5%	150	182	194	7%
Urbano	350	365	381	4%	397	437	463	6%	46	72	81	13%
Rural	8	9	10	7%	111	120	124	3%	103	111	114	3%
Previdência servidor	34	36	36	0%	111	119	126	6%	77	87	90	4%
Civil	31	33	33	0%	68	78	80	2%	38	45	46	4%
Militares	3	2	2	9%	37	41	46	13%	34	39	44	13%
Total	392	415	431	4%	619	681	716	5%	227	269	285	6%

Fonte: Secretaria da Previdência, Bradesco

A aceleração do déficit a partir de 2016 foi induzida, principalmente, pelo segmento urbano, quando a arrecadação diminuiu, enquanto suas despesas continuaram avançando significativamente (Gráficos 9 e 10). Sua recuperação é dificultada pelo desemprego decorrente da crise econômica, que reduziu a quantidade de contribuições. O déficit rural, por sua vez, é antigo e tem origem em sua receita historicamente baixa e estagnada, que não acompanha o ritmo de crescimento das despesas.

Gráficos 9 e 10: Receitas, despesas e resultado previdenciário, nos segmentos urbano e rural (R\$ bilhões)



Fonte: Secretaria da Previdência, Bradesco

Considerando que o número de beneficiários aumenta conforme o envelhecimento da população avança, as despesas previdenciárias devem continuar crescendo acentuadamente. Na continuidade de aposentadorias precoces, como ocorre no Brasil, essa trajetória se agrava ainda mais. É necessário, portanto, ressaltar a importância de uma reforma frente à evidente precariedade do orçamento público, que está, em grande proporção, comprometido com essas despesas. Isso implica menos investimentos em outras áreas essenciais, como saúde e educação.

## 6. Proposta da Nova Previdência

O governo encaminhou ao Congresso uma proposta de Reforma da Previdência que atinge pontos importantes de desequilíbrio, aumentando o tempo de contribuição necessário para se aposentar, além de outras regras. O principal ponto é a idade mínima: ao estabelecer 65 anos para homens e 62 para mulheres, junto à mudança no cálculo dos benefícios, a economia estimada em 10 anos é de R\$ 561 bilhões (Tabela 5, somando aposentadorias urbanas por idade e tempo de contribuição).

Além disso, a reforma muda regras para aposentadorias especiais (como rural, professores e policiais) e procura diminuir as diferenças entre os regimes próprio e geral, estabelecendo um teto comum e alíquotas de contribuição progressivas. A reforma do regime próprio corresponde a 18% do total da economia prevista em 10 anos e é relevante para reduzir as desigualdades entre as aposentadorias, uma vez que as diferentes regras de regime tornam o valor médio do RPPS consideravelmente mais elevado do que o dos benefícios do RGPS. Ademais, a reforma propõe alterações em pensões por morte, acúmulo de benefícios e programas assistenciais, limitando os valores concedidos.

A economia em 10 anos, com todas essas medidas, é estimada em R\$ 1,2 trilhão. Vale ressaltar, ainda, que as novas regras também valem para Estados e Municípios, que serão beneficiados pelo ajuste fiscal.

Tabela 5: Economia em 10 anos com a Reforma da Previdência

	R\$ bilhões	%
<b>RGPS (total)</b>	<b>808</b>	<b>65%</b>
Rural	92	7%
Aposentadoria por Idade	66	5%
Pensão por Morte	26	2%
Urbano	744	60%
Aposentadoria por Idade	128	10%
Aposentadoria por Tempo de Contribuição	433	35%
Tempo de Contribuição	363	29%
Professor	12	1%
Especial	58	5%
Aposentadoria por Invalidez	79	6%
Pensão por Morte	112	9%
Outros	-8	-1%
Novas Alíquotas de Contribuição	-28	-2%
<b>RPPS União (Total)</b>	<b>225</b>	<b>18%</b>
Redução de Despesa	155	13%
Aumento da Receita	41	3%
Novas Alíquotas de Contribuição	28	2%
<b>BPC/Loas Idoso</b>	<b>35</b>	<b>3%</b>
<b>Focalização do abono salarial</b>	<b>169</b>	<b>14%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.237</b>	<b>100%</b>

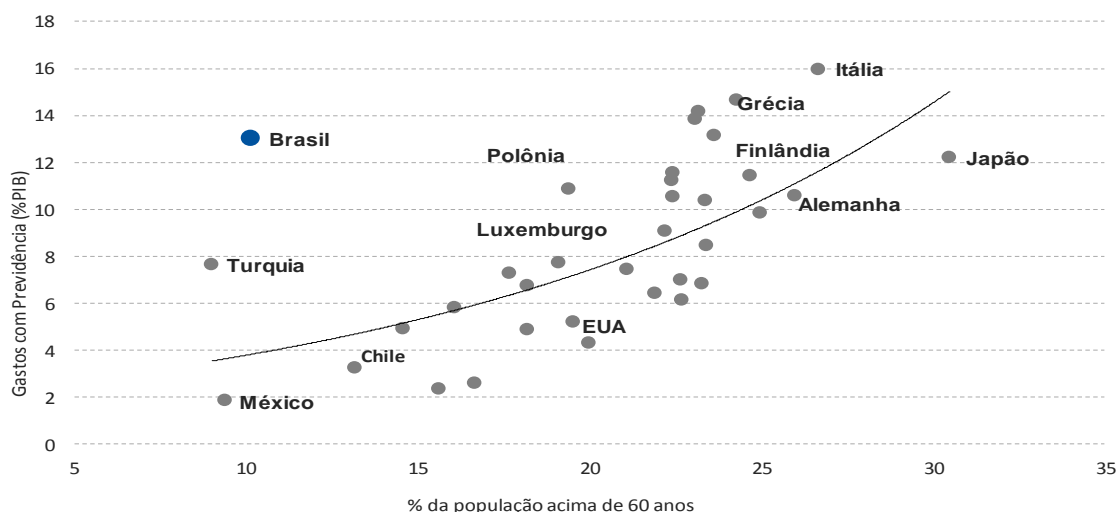
Fonte: Ministério da Economia, Bradesco



## 7. Considerações Finais

Os dados previdenciários mostram que a estrutura atual possui **desequilíbrios e incentivos distorcidos, que levam, em alguns casos, a aposentadorias precoces**. A aposentadoria precoce, por diversas razões, implica idade média de aposentadoria de 54 anos e está bem abaixo da média mundial, o que pressiona os gastos públicos, uma vez que a expectativa de sobrevida aos 65 anos é de 18 anos. Assim, a atual estrutura de incentivos induz aposentadorias antecipadas e reduz o potencial de arrecadação intertemporal do sistema, pressionando o balanço em um sistema de repartição.

**Gráfico 11: Gastos com previdência em relação à porcentagem da população acima de 60 anos, por país**



Fonte: OCDE, Bradesco

**A atual situação do sistema previdenciário é, portanto, caracterizada por elevado déficit em um país ainda relativamente jovem.** Hoje, somando RGPS e RPPS, o Brasil gasta cerca de 13,5% do PIB com previdência, patamar semelhante ao de um país como o Japão, cuja população é muito mais idosa (Gráfico 11). Assim, uma reforma é urgente. Nesse contexto, a proposta da Nova Previdência ataca alguns pontos importantes de distorções no sistema: ao criar uma idade mínima e exigir um tempo de contribuição maior, há incentivo para aumentar a arrecadação previdenciária e tornar o sistema solvente, além de atacar desigualdades do sistema previdenciário em seus diversos regimes.

**A aprovação de tal reforma economizaria R\$ 1,2 trilhão em 10 anos, abrindo espaço no orçamento público** para priorização de outras despesas e, ainda assim, garantir o controle dos gastos e a convergência da dívida pública para níveis mais baixos como proporção do PIB.

## Equipe Técnica

**Diretor de Pesquisas e Estudos Econômicos** Fernando Honorato Barbosa

**Economistas** Andréa Bastos Damico / Ariana Stephanie Zerbinatti / Constantin Jancsó / Ellen Regina Steter Hanna Farath / Fabiana D'Atri / Igor Velecico / Leandro Câmara Negrão / Mariana Silva de Freitas / Myriã Tatiany Neves Bast / Priscila Pacheco Trigo / Rafael Martins Murrer / Renan Bassoli Diniz / Robson Rodrigues Pereira / Thiago Coraucci de Angelis / Thomas Henrique Schreurs Pires

**Estagiários** Ana Beatriz Moreira dos Santos / Camila Medeiros Tanomaru / Daniel Funari Fouto / Gustavo Rostelato de Miranda / Isabel Cristina Elias de Souza Oliveira / Lucas Maia Campos / Thaís Rodrigues da Silva

[economiaemdia.com.br](http://economiaemdia.com.br)

O DEPEC – BRADESCO não se responsabiliza por quaisquer atos/decisões tomadas com base nas informações disponibilizadas por suas publicações e projeções. Todos os dados ou opiniões dos informativos aqui presentes são rigorosamente apurados e elaborados por profissionais plenamente qualificados, mas não devem ser tomados, em nenhuma hipótese, como base, balizamento, guia ou norma para qualquer documento, avaliações, julgamentos ou tomadas de decisões, sejam de natureza formal ou informal. Desse modo, ressaltamos que todas as consequências ou responsabilidades pelo uso de quaisquer dados ou análises desta publicação são assumidas exclusivamente pelo usuário, eximindo o BRADESCO de todas as ações decorrentes do uso deste material. Lembramos ainda que o acesso a essas informações implica a total aceitação deste termo de responsabilidade e uso. A reprodução total ou parcial desta publicação é expressamente proibida, exceto com a autorização do Banco BRADESCO ou a citação por completo da fonte (nomes dos autores, da publicação e do Banco BRADESCO)