

# Evolução da Despesa Previdenciária no Brasil

ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI (\*)

## 1 Introdução

O gasto com previdência no Brasil é um dos itens mais relevantes da despesa primária do Governo Central. Além da grande importância fiscal e social, o acompanhamento também é relevante tendo em vista a realização de uma ampla reforma no ano de 2019, principalmente, por meio da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019 (EC 103/2019, doravante). A referida reforma buscou garantir a sustentabilidade de médio e longo prazos tendo em vista o processo de envelhecimento populacional. Embora a pandemia de covid tenha sido uma inflexão de curto prazo no referido processo, a expectativa é que não irá representar uma quebra estrutural na tendência de envelhecimento populacional. Felizmente, com o processo de vacinação está sendo possível superar a pandemia. Com o intuito de avaliar a evolução do gasto com previdência no Brasil, o presente artigo está organizado da seguinte forma:

a) Na segunda seção será analisada a evolução da despesa do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), no período de 1997 a 2022, tanto em termos agregados

em % do PIB como também de forma desagregada por espécie ou grupo de benefício entre 2000 e 2022;

b) Na terceira parte será apresentada estimativa de impacto na despesa do RGPS do chamado “milagre da contribuição única”, que decorreu da combinação do chamado “descarte” criado pelo artigo 26 da EC 103/2019 e do diagnóstico jurídico de que o chamado divisor mínimo não teria sido recepcionado pela referida EC, que afetou de forma relevante o cálculo do valor das aposentadorias por idade;

c) Na quarta seção serão feitas as considerações finais.

## 2 Evolução da Despesa do Regime Geral de Previdência Social

No período de 1997 a 2022, nota-se uma tendência de incremento da despesa do RGPS em % do PIB. O gasto do RGPS cresceu de 4,9% para 8% do PIB, entre os anos de 1997 e 2022 (Tabela 1). Contudo, embora o patamar de 8% do PIB tenha prevalecido no período de 2016 a 2022, o nível mais baixo foi justamente para os anos de 2021 e 2022. O maior patamar ocorreu

no ano de 2020 (8,7% do PIB), que decorre em parte pela forte queda do PIB em função do impacto da pandemia de covid sobre a economia. A recuperação econômica, com a atenuação dos efeitos da pandemia nos anos de 2021 e 2022, contribuiu tanto para elevação das receitas do RGPS como também para manutenção do patamar do gasto na casa dos 8% do PIB.

Com o incremento da receita no ano de 2022 e da queda da despesa, em % do PIB, nos anos de 2021 e 2022, a necessidade de financiamento do RGPS caiu do patamar de 3,4% do PIB, no ano de 2020, para 2,6% do PIB em 2022. Embora a reforma de 2019 tenha tido efeito nesse resultado, houve outros fatores que também influenciaram, como por exemplo, a pandemia e problemas indesejados em relação ao repesamento de benefícios no âmbito do INSS. Também há o fato de que o período de 2017 a 2022 foi marcado por baixo incremento do valor real do salário mínimo, diferentemente do que ocorreu no período entre 2003 e 2016. Enquanto no período de 2003 a 2016 o ganho real do salário mínimo foi da ordem de 77,2%, descontando a inflação medida pelo INPC, nos períodos de 2016 a 2019 e 2019 a 2022 os reajustes acima da inflação foram de, respectivamente, 0,8% e 0,06%. Na realidade, a política

de valorização do salário mínimo foi abandonada nos anos de 2020 a 2022.

A trajetória da despesa será afetada, nos próximos anos, por vários fatores, como por exemplo, o provável esgotamento da recuperação econômica pós-pandemia, em especial no setor de serviços no ano de 2022, que é aquele que mais emprega, como também haverá aspectos que devem afetar o gasto. Mais especificamente, haverá a retomada da política de valorização do salário mínimo, já iniciada em 2023, e também possíveis impactos da chamada “re-

visão da vida toda”, já julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Contudo, os impactos da revisão da vida toda, embora devam ser relevantes em termos de aumento da despesa, dado o grande volume de potenciais revisões, também podem gerar dificuldades operacionais, que criam incerteza sobre o prazo em que esses efeitos financeiros ocorrerão. Por outro lado, a distorção do chamado “milagre da contribuição única”<sup>1</sup> foi sanado por meio da Lei nº 14.331, de 4 de maio de 2022, que reestabeleceu um divisor mínimo para cálculo da média dos salários de contribuição, não podendo ser

inferior a 108 (cento e oito) meses. Esse ponto será analisado de forma mais detalhada na terceira seção deste artigo.

Quando se considera a evolução nos últimos 25 anos, nota-se que apesar de a arrecadação líquida no ano de 2022 (5,4% do PIB) ter ficado ligeiramente acima do patamar observado nos anos de 2020 e 2021, cabe destacar a tendência de queda no período de 2015 a 2021 e que o nível observado em 2022 ainda é inferior ao registrado nos anos de 2009 a 2019.

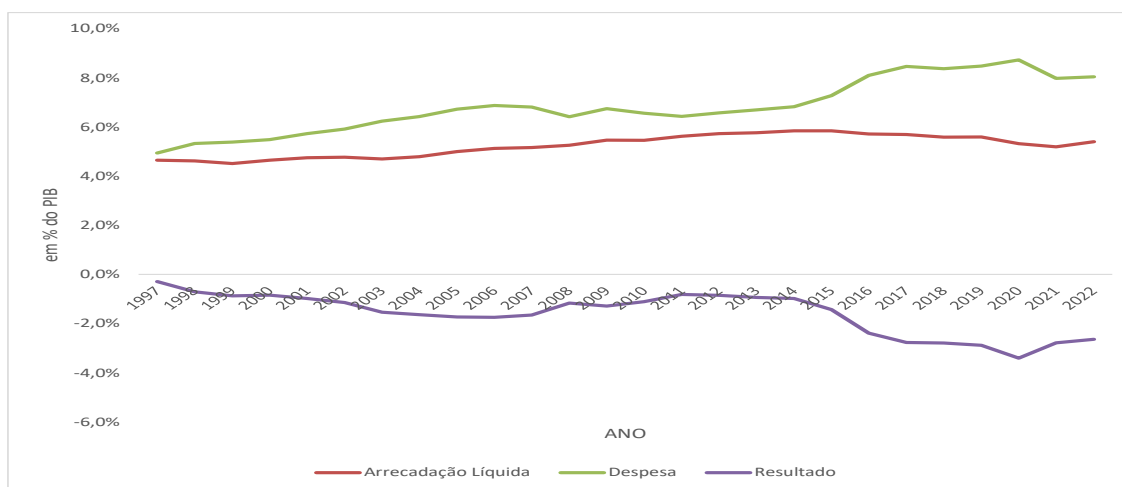
Tabela 1 – Arrecadação Líquida, Despesa e Resultado do RGPS em % do PIB – Brasil 1997 a 2022

ANO	Arrecadação Líquida (a)	Despesa (b)	Resultado (a – b)
1997	4,6	4,9	-0,3
1998	4,6	5,3	-0,7
1999	4,5	5,4	-0,9
2000	4,6	5,5	-0,8
2001	4,7	5,7	-1,0
2002	4,8	5,9	-1,1
2003	4,7	6,2	-1,5
2004	4,8	6,4	-1,6
2005	5,0	6,7	-1,7
2006	5,1	6,9	-1,7
2007	5,2	6,8	-1,6
2008	5,3	6,4	-1,2
2009	5,5	6,7	-1,3
2010	5,5	6,6	-1,1
2011	5,6	6,4	-0,8
2012	5,7	6,6	-0,8
2013	5,8	6,7	-0,9
2014	5,8	6,8	-1,0
2015	5,8	7,3	-1,4
2016	5,7	8,1	-2,4
2017	5,7	8,5	-2,8
2018	5,6	8,4	-2,8
2019	5,6	8,5	-2,9
2020	5,3	8,7	-3,4
2021	5,2	8,0	-2,8
2022	5,4	8,0	-2,6

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Ministério da Previdência, Tesouro Nacional e IBGE.

Obs: Relação com o PIB foi calculada a partir da divulgação do PIB em março de 2023 e sujeita a revisões e atualizações. Ótica financeira.

Gráfico 1 - Arrecadação Líquida, Despesa e Resultado do RGPS em % do PIB – Brasil 1997 a 2022



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Ministério da Previdência, Tesouro Nacional e IBGE.

Também é relevante a análise por espécie ou grupo de benefício. Contudo, é importante salientar que os valores não são exatamente iguais aos apresentados na Tabela 1 e no Gráfico 1 por vários motivos. Em primeiro lugar, os valores apresentados anteriormente são do Fluxo de Caixa do Fundo do Regime Geral de Previdência Social e, portanto, contabilizam a despesa pela ótica financeira e levam em consideração gastos com sentenças judiciais (Requisições de Pequeno Valor e Precatórios) e também da compensação entre o RGPS e os Regimes Próprios de Previdência Social de Servidores Públicos (RPPS), costumeiramente definido como COMPREV. Já os dados por espécie de benefício a seguir não incorporam valores de COMPREV e sentenças judiciais.

Feitas essas ressalvas, nota-se que, quando se considera a evolução da

despesa por espécie de benefício, o maior dispêndio está relacionado com o pagamento das aposentadorias em seu conjunto. O gasto com aposentadorias como um todo do RGPS cresceu do patamar de 3,5% para 5,5% do PIB entre 2000 e 2022. Em termos de valores nominais, a despesa com aposentadorias do RGPS teria crescido de R\$ 42,2 bilhões para R\$ 546,1 bilhões entre 2000 e 2022<sup>2</sup> (ver Tabela 2).

A maior parte desses pagamentos está vinculada às aposentadorias por tempo de contribuição que, embora tenham sido eliminadas com a reforma de 2019, ainda prevalecerão por muito tempo, pela existência de longas regras de transição para todos os que já estavam filiados antes da EC nº 103/2019. As aposentadorias por tempo de contribuição, no seu conjunto, representaram 2,2% e 2,5% do PIB, respectivamente, nos anos de 2000

e 2022 (de R\$ 25,8 bilhões para R\$ 248,5 bilhões - ver Tabela 2). Esse crescimento mais moderado em relação às aposentadorias como um todo se explica, entre outros fatores, pelos efeitos do fator previdenciário, em especial, no período anterior a 2015 ou antes da criação da chamada regra 85/95 progressiva por meio da MP 676, de 17 de junho de 2015, posteriormente convertida na Lei nº 13.183, de 4 de novembro de 2015. A maior parte está vinculada à espécie denominada B 42, que é aquela concedida com 35/30 anos de contribuição sem idade mínima: essa espécie representou 1,8% e 2,2% do PIB, respectivamente, nos anos de 2000 e 2022. Em valores nominais, a despesa cresceu de R\$ 21,8 bilhões para R\$ 220,9 bilhões entre 2000 e 2022 (ver Tabela 2).

A aposentadoria por idade, que sempre contou com idade mínima

de 65 anos para homens e 60 para mulheres, que subiu gradualmente para 65/62 anos com a reforma de 2019, foi aquela que apresentou o maior incremento no período de 2000 a 2022, passando de 0,9% para 2,2% do PIB no referido intervalo de tempo (de R\$ 10,6 bilhões para R\$ 216,6 bilhões). As chamadas aposentadorias por invalidez ou por incapacidade permanente também cresceram como propor-

ção do PIB: de 0,5% para 0,8% entre 2000 e 2022 (de R\$ 5,8 bilhões para R\$ 81 bilhões - ver Tabela 2).

O segundo grupo mais relevante é o das pensões por morte, que nos anos de 2000 e 2022 contabilizaram, respectivamente, gastos da ordem de 1,1% e 1,8% do PIB. Em valores nominais, o gasto com pensão por morte cresceu de R\$ 13,4

bilhões para R\$ 176,5 bilhões entre 2000 e 2022.<sup>3</sup>

Já o auxílio-doença ou benefício por incapacidade temporária se manteve com valor de 0,3% do PIB entre 2000 e 2022. Em valores nominais, o gasto com esse benefício saltou, no mesmo período, de R\$ 3 bilhões para R\$ 27,6 bilhões.

*Tabela 2- Despesa do INSS e RGPS por Grupo/Espécie em R\$ Bilhões Nominiais e em % do PIB – Brasil -2000 e 2022*

Grupo ou Espécie de Benefício	Despesa em R\$ bilhões nominais		Despesa em % do PIB	
	2000	2022	2000	2022
1. Aposentadorias	42,2	546,1	3,5	5,5
1.1 Aposentadoria por Idade	10,6	216,6	0,9	2,2
1.2 Aposentadoria por Invalidez ou por Incapacidade Permanente	5,8	81,0	0,5	0,8
1.3 Aposentadoria por Tempo de Contribuição	25,8	248,5	2,2	2,5
1.3.1 Tempo de Contribuição (B 42)	21,8	220,9	1,8	2,2
1.3.2 Especial (B 46)	3,8	21,9	0,3	0,2
1.3.3 Professor (B 57)	0,2	5,7	0,02	0,06
2. Pensão por Morte	13,4	176,5	1,1	1,8
3 Auxílio-Doença ou por Incapacidade Temporária	3,0	27,6	0,3	0,3

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Ministério da Previdência.

Um ponto importante a ser enfatizado é que esses valores do RGPS estão ligeiramente subestimados dado que os pagamentos dos benefícios de salário maternidade e salário-família que são pagos pelas empresas e posteriormente abatidos das suas contribuições acabam não sendo contabilizados nem como receita nem como despesa do RGPS, mas, em realidade, do ponto

de vista da transparência fiscal, deveriam ser registrados.

Também é importante avaliar o incremento do estoque de benefícios do RGPS no período entre dezembro de 2002 e o mesmo mês de 2022, ou seja, nas duas últimas décadas. O estoque total de benefícios do RGPS cresceu do patamar de 18,9 milhões para 32,4 milhões no referido período. Portanto,

nesse período de 20 anos, o estoque total de benefícios do RGPS cresceu 13,5 milhões, média anual de incremento de 677 mil (ver Tabela 3 – alta acumulada de +71,7% - média anual de +2,7%a.a.). Deve ficar claro, contudo, que o volume de concessão é muito maior, tendo em vista que há grande volume de cessação, em especial, de espécies como o benefício por incapacidade temporária ou auxílio-doença.

O maior ritmo de crescimento se deu para as aposentadorias, que cresceram 88,2% na comparação de dezembro de 2002 com o mesmo mês de 2022 (alta média anual de 3,2%a.a.). O total de aposentadorias do RGPS saltou de 11,9 milhões para 22,4 milhões no referido período, ou seja, incremento de 10,5 milhões nas duas últimas décadas (média anual de aumento do estoque de 525 mil – ver Tabela 3).

Entre as espécies de aposentadorias, a por idade teve um ritmo de crescimento ainda mais elevado, passando de 5,9 milhões para 12,1 milhões, ou seja, o estoque

de benefícios cresceu 6,1 milhões (alta média anual de 307 mil). Em termos relativos, nota-se que as aposentadorias por idade mais que dobraram entre dezembro de 2002 e o mesmo mês de 2022 (+ 103,5%), que implicou uma média anual de crescimento de 3,6%a.a.

Já as aposentadorias por tempo de contribuição como um todo, incluindo especial e professor, passaram de 3,5 para 6,9 milhões entre dezembro de 2002 e o mesmo mês de 2022, ou seja, incremento de cerca de 3,4 milhões (média anual de cerca de 168 mil). Em termos relativos, o incremento acumula-

do foi de 96,1% (média anual de +3,4%a.a.).

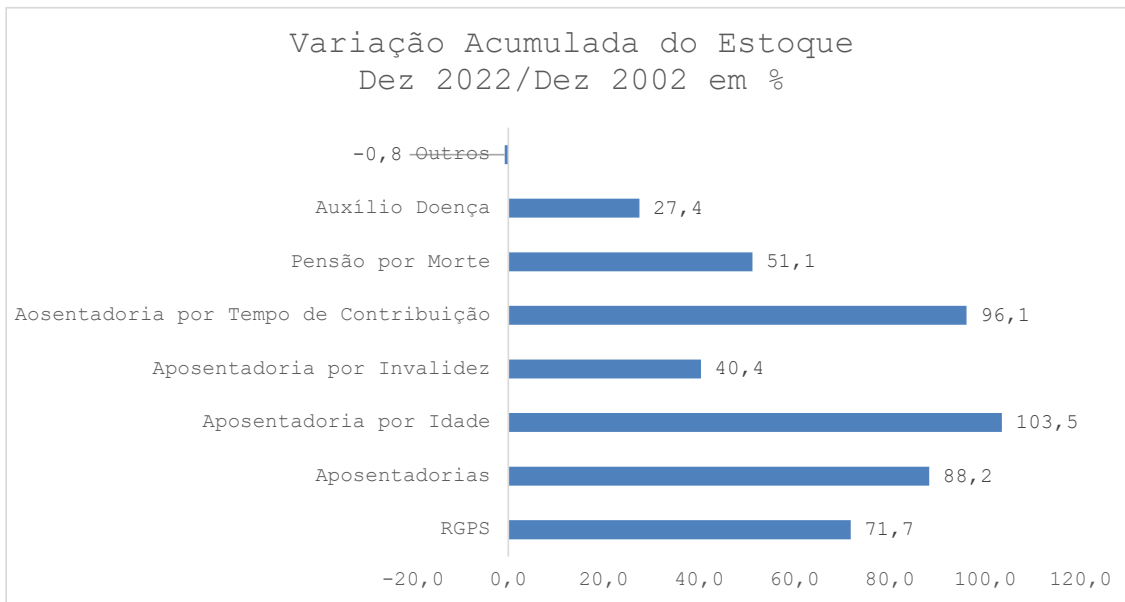
Já as pensões por morte passaram de cerca de 5,5 milhões para 8,3 milhões entre dezembro de 2002 e o mesmo mês de 2022, ou seja, alta de 2,8 milhões de benefícios (incremento médio anual de 140 mil). Em termos relativos, o incremento do estoque foi de 51,1% (média anual de +2,1%a.a.). Já os benefícios de incapacidade temporária permanente ou auxílio-doença cresceram 27,4% (+1,2%a.a.) no mesmo período (dezembro de 2002 ao mesmo mês de 2022). Os demais benefícios se mantiveram estáveis nestas duas últimas décadas.

*Tabela 3 – Estoque de Benefícios do RGPS – Dezembro de 2002 e Dezembro de 2022*

Grupo de Benefícios	Estoque em Dezembro de 2002	Estoque em Dezembro de 2022	Varição Acumulada em % e Média Anual em %a.a.	Varição Acumulada do Estoque e Média Anual
Total RGPS	18.872.666	32.412.927	+ 71,7% (+2,7%a.a.)	13.540.261 (média anual de 677 mil)
1. Aposentadorias	11.910.556	22.416.708	+ 88,2% (+3,2%a.a.)	10.506.152 (média anual de 525 mil)
1.1 Idade	5.940.291	12.087.902	+ 103,5% (+3,6%a.a.)	6.147.611 (média anual de 307 mil)
1.2 Invalidez	2.470.674	3.467.676	+ 40,4% (+1,7%a.a.)	997.002 (média anual de 49,8 mil)
1.3 Tempo de Contribuição	3.499.591	6.861.130	+ 96,1% (+3,4%a.a.)	3.361.539 (média anual de 168 mil)
2. Pensão por Morte	5.485.800	8.291.626	+ 51,1% (+2,1%a.a.)	2.805.826 (média anual de 140 mil)
3. Auxílio-Doença	849.074	1.082.136	+27,4% (+1,2%a.a.)	233.062 (média anual de cerca 12 mil)
4. Outros	627.236	622.457	- 0,8 % (0,0%a.a.)	- 4.779 (média anual de - 239)

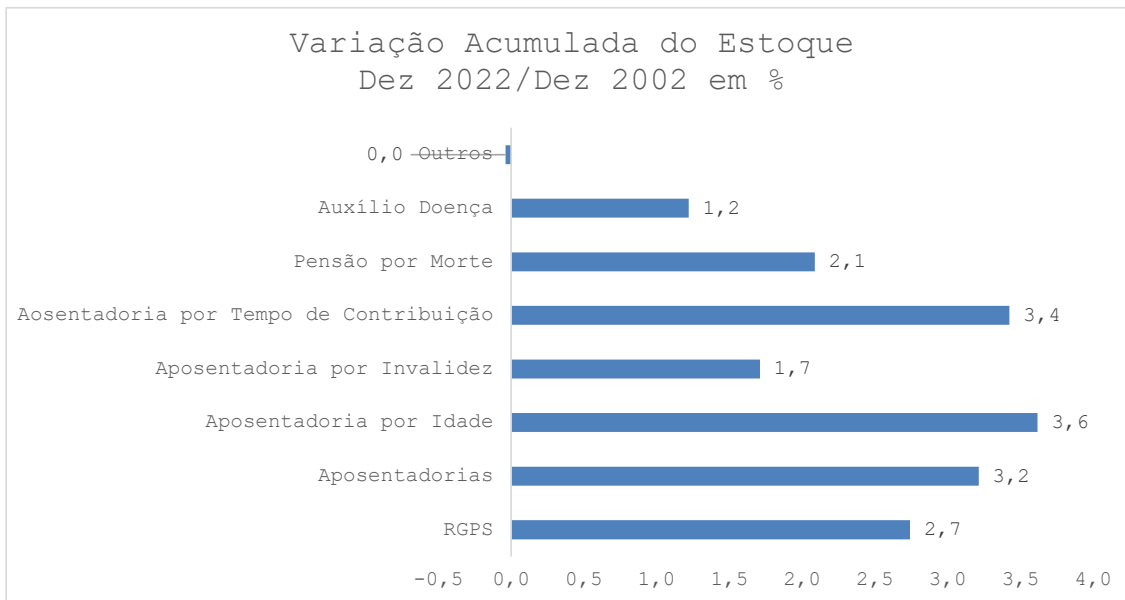
Fonte: Elaboração do autor a partir do Anuário da Previdência – Suplemento Histórico e Boletim Estatístico da Previdência Social de dezembro de 2022.

Gráfico 2 – Variação do Estoque de Benefícios do RGPS – Variação de Dezembro de 2022 / Dezembro de 2002 em %



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do anuário estatístico da previdência – suplemento histórico e Boletim Estatístico da Previdência Social – Dezembro de 2022.

Gráfico 3 – Variação do Estoque de Benefícios do RGPS  
Variação Média Anual de Dezembro de 2022 / Dezembro de 2002 em % a.a.



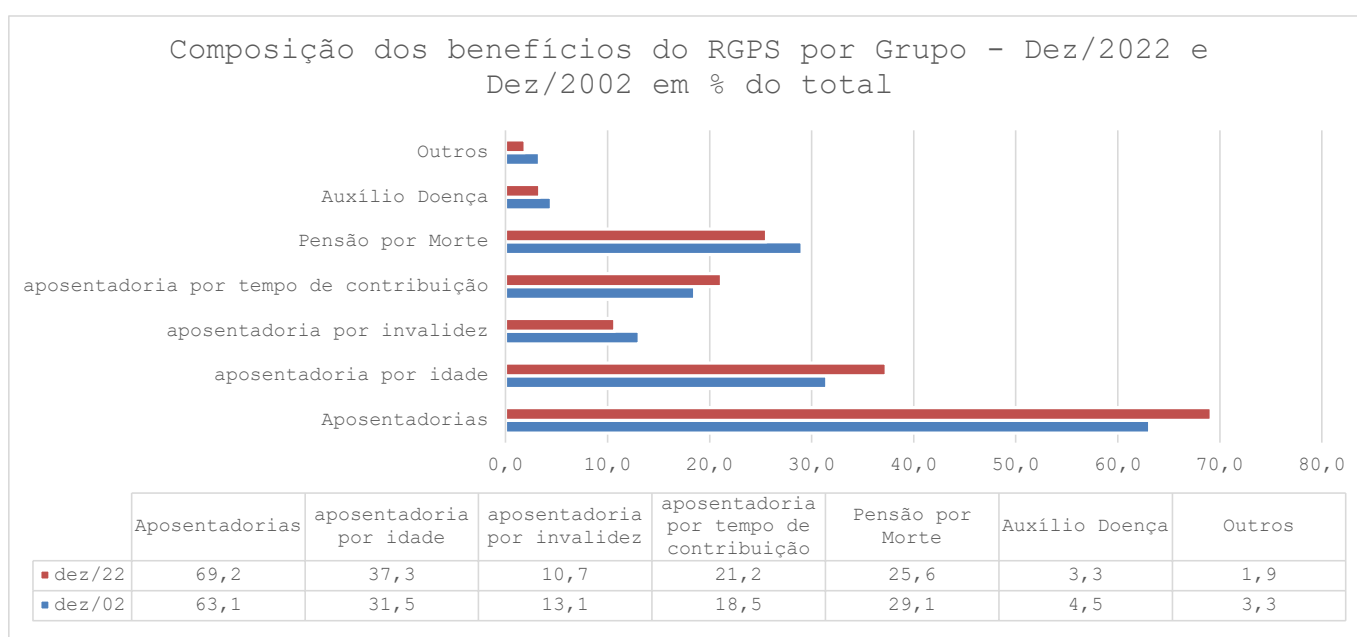
Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do anuário estatístico da previdência – suplemento histórico e Boletim Estatístico da Previdência Social – Dezembro de 2022.



Quando se analisa a composição do estoque de benefícios do RGPS, nota-se incremento da importância relativa das aposentadorias, cuja participação no total aumentou de 63,1% para 69,2% entre dezembro de 2002 e o mesmo mês de 2022. O maior incremento no período ocorreu para as aposentadorias por idade (de 31,5% para 37,3% do total do RGPS) e por tempo de contribuição (18,5% para 21,2% do total do RGPS). Já

as pensões por morte, aposentadoria por invalidez/incapacidade permanente e os benefícios por incapacidade temporária ou auxílio-doença tiveram queda de participação no estoque total de benefícios do RGPS (ver Gráfico 4). De qualquer forma, as pensões por morte ainda respondem por cerca de ¼ do total de benefícios do RGPS (25,6% em dezembro de 2022).

Gráfico 4 – Composição do Estoque de Benefícios do RGPS por Espécie  
Dezembro de 2002 e Dezembro de 2022 em % do Total



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do anuário estatístico da previdência – suplemento histórico e Boletim Estatístico da Previdência Social – Dezembro de 2022.

Quando se amplia a análise para outros benefícios da Seguridade Social, pode-se notar que o pagamento de benefícios vem crescendo sua participação no PIB nas últimas duas décadas. Considerando o conjunto de pagamento de benefícios do RGPS, BPC/LOAS, abono salarial e seguro-desemprego, nota-se que a despesa passou do patamar de 6% para 9,5% do PIB entre

2000 e 2022. Em termos nominais, passou de R\$ 72,4 bilhões para R\$ 940,1 bilhões (Tabela 4). Não foram considerados, em 2022, os gastos com o chamado Auxílio Brasil ou, novamente agora, Bolsa Família. O processo de envelhecimento populacional pressiona o gasto com RGPS e BPC/LOAS para idosos.

Tabela 4 – Gasto com Pagamento de Alguns Benefícios da Seguridade Social

Item	Despesa em R\$ bilhões em 2000	Despesa em R\$ bilhões em 2022	Despesa em % do PIB em 2000	Despesa em % do PIB em 2022
RGPS	65,8	797,0	5,5	8,0
BPC/LOAS	2,0	78,8	0,2	0,8
Abono e Seguro-Desemprego	4,6	64,3	0,4	0,6
TOTAL	72,4	940,1	6,0	9,5

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Tesouro Nacional – ótica financeira.

Outra possibilidade de análise mais ampla é considerar, além do RGPS, os regimes de previdência dos servidores civis federais, dos militares (inativos e pensão) e também as despesas previdenciárias do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF). Quando se consideram todos esses itens em conjunto, pela ótica orçamentária e considerando as despesas liquidadas, chega-se a um gasto agregado da ordem de R\$ 955,4 bilhões, sendo R\$ 641,6 bilhões com aposentadorias e

R\$ 238,3 bilhões com pensão (Tabela 5). Essa despesa correspondeu em 2022 a 9,6% do PIB, sendo 6,5% e 2,4% do PIB, respectivamente, com aposentadorias (inclusive militares inativos) e pensões (ver Tabela 5). Cabe destacar que ainda há os valores referentes aos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos dos governos estaduais e municipais, que não foram considerados nessa agregação.

Tabela 5 – Gasto Previdenciário do Governo Central em 2022  
Em R\$ bilhões e em % do PIB - Ótica Orçamentária – Despesas Liquidadas

Regime	Despesa Previdenciária em R\$ bilhões			
	Total	Aposentadorias e Militares Inativos	Pensões por Morte	Outros Benefícios ou outras despesas
RGPS	801,5*	545,8	182,9	72,8
RPPS Civil federal	89,9	63,9	23,4	2,7
Militares (inativos e pensão por morte)	56,8	31,1 (inativos)	25,7	
Despesas Previdenciárias do FCDF	7,2	6,2	0,981	
Total	955,4	641,6	238,3	75,5
Regime	Despesa Previdenciária em % do PIB			
	Total	Aposentadorias	Pensões por Morte	Outros Benefícios ou outras despesas
RGPS	8,1*	5,5	1,8	0,7
RPPS Civil federal	0,9	0,6	0,2	0,03
Militares (inativos e pensão por morte)	0,6	0,3	0,3	
Despesas Previdenciárias do FCDF	0,1	0,1	0,0	
Total	9,6	6,5	2,4	0,8

Fonte: Elaboração do autor a partir de informações do RREO de dezembro de 2022 e IBGE. \* Os dados diferem de outras tabelas neste artigo pois estão pela ótica orçamentária, enquanto em outras tabelas estão contabilizados pela ótica financeira.



### 3 Impacto do “Milagre da Contribuição Única” no RGPS

A proposta original de reforma da previdência, feita originalmente pela PEC 6/2019, propunha elevar o período de cálculo da média dos salários de contribuição dos 80% dos maiores salários para cem por cento de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a competência do início da contribuição, se posterior a julho de 1994. A proposta original também previa que o valor da aposentadoria seria de sessenta por cento dessa média aritmética, com acréscimo de dois por cento para cada ano adicional de contribuição que excedesse 20 anos de contribuição, até atingir o limite de 100%.

Contudo, houve o questionamento em relação à mudança na regra de cálculo, pois havia a possibilidade que um ano adicional de contribuição, que implicasse a queda da média superior a 2%, poderia gerar redução e não incremento do valor do benefício. Este problema, na realidade, poderia ocorrer com a regra anterior da aposentadoria por idade, que correspondia a renda mensal de 70% (setenta por cento) do salário-de-benefício, mais 1% (um por cento) deste, por grupo de 12 (doze) contribuições, não podendo ultrapassar 100% (cem por cento) do salário-de-benefício, conforme estabelecido no artigo nº 50, da Lei 8.213/1991. Neste caso, um ano adicional de

contribuição, que implicasse queda da média acima de 1%, também ocasionaria queda no valor do benefício mesmo com incremento do tempo de contribuição.

De qualquer forma, essa situação acabou gerando alteração da proposta original no Congresso e a introdução do chamado descarte no parágrafo 6 do artigo 26 da EC 103/2019. O referido dispositivo estabeleceu que “poderão ser excluídas da média as contribuições que resultem em redução do valor do benefício, desde que mantido o tempo mínimo de contribuição exigido, vedada a utilização do tempo excluído para qualquer finalidade”. Um questionamento óbvio nessa redação é que permitiu o descarte de contribuições para o cálculo da média, inclusive mais de 20% dos vinte por cento dos menores salários de contribuição que eram permitidos no regramento legal anterior.

Além dos problemas que foram gerados por essa alteração feita durante a tramitação no Congresso, ainda houve a combinação desse dispositivo do descarte com a interpretação jurídica que o chamado divisor mínimo<sup>4</sup> não teria sido recepcionado pela EC 103/2019. Essa combinação acabou permitindo que, em especial, no caso das aposentadorias por idade (excluídas as rurais vinculadas ao salário mínimo) pudessem ter seu valor calculado com poucas ou até mesmo uma única contribuição. Tal

inadequada brecha legal acabou levando à situação inusitada de que muitas aposentadorias por idade tiveram incremento de valor com a reforma e não redução. O contingente de benefícios foi relevante e acabou beneficiando, em geral, pessoas com mais tempo antes de julho de 1994 e um volume menor ou mesmo inexistente depois de julho de 1994. Basicamente, tal situação decorria do fato de que, teoricamente uma pessoa com carência de 15 anos de contribuição, antes de julho de 1994, poderia excluir todas as suas contribuições posteriores a julho de 1994 e realizar o cálculo da média com poucas ou apenas uma contribuição. Mais que isso, um segurado com 15 anos ou mais antes de julho de 1994, inclusive, tempo rural, mas sem nenhuma contribuição depois de julho de 1994, poderia fazer uma contribuição no teto do RGPS e ter como valor de benefício 60% do referido teto. Claramente, a alteração introduzida durante a tramitação no Congresso Nacional abriu brecha para distorções no cálculo dos benefícios, em especial, a aposentadoria por idade urbana, tendo em vista que a rural, em geral, é vinculada ao valor do salário mínimo.

Considerando apenas as aposentadorias por idade (as rurais vinculadas ao salário mínimo não foram afetadas) que não tinham direito adquirido ou que não o exerceram, com despacho não judicial e para as quais foi possível simular uma renda mensal inicial

com a regra do divisor mínimo que seria aplicada antes da reforma, foi possível identificar, no período de 13/11/2019 até 31/12/2021, cerca de 156 mil (155.947) aposentadorias por idade que na verdade tiveram o valor do benefício elevado e não reduzido por conta da reforma (da aplicação do descarte e não aplicação do divisor mínimo). Essas 156 mil aposentadorias tiveram, em média, aumento do valor do benefício médio de R\$ 781, de R\$ 1.484 para R\$ 2.265 (alta de +52,6%), que representa um incremento mensal da Renda Mensal Inicial (RMI) da ordem de cerca de R\$ 121,9 milhões (cerca de R\$ 1,6 bilhão por ano). Como se trata de aposentadorias que, em geral, têm longa duração, o incremento da despesa é bastante considerável. Em 2021, a idade média para a aposentadoria urbana foi de 64 anos<sup>5</sup> que, conforme a última tabela de mortalidade do IBGE, do ano de 2021, teria uma expectativa de sobrevivência da ordem de 19,9 anos (considerado a média para ambos os sexos). Supondo essa duração média, o impacto do chamado “milagre da contribuição única” irá

representar, considerando a duração esperada dos benefícios, um aumento da despesa da ordem de R\$ 31,5 bilhões (ver Tabela 6). Deve ficar claro que essa estimativa não é o incremento da despesa já realizado ou de 1 ano específico (estimado em cerca de R\$ 1,6 bilhão), mas sim o aumento da despesa estimado com a combinação da regra de descarte do artigo 26 da EC 103/2019 com a não aplicação do divisor mínimo da lei 9.876/1999, considerando toda a duração dos benefícios de aposentadoria por idade afetados.

Embora a aposentadoria por idade (chamada de B41 e não considerando a rural vinculada ao salário mínimo) foi a espécie mais afetada, outras espécies de aposentadorias também foram afetadas. A título de exemplo, pode-se estimar que 7.963 aposentadorias por tempo de contribuição (que não tinham direito adquirido e com a regra de 60% de divisor mínimo aplicada na legislação sem reforma) tiveram valor da RMI efetiva, depois da reforma, superior ao valor da RMI simulada antes da reforma. Dito de

outra forma, quase 8 mil aposentadorias por tempo de contribuição tiveram incremento de valor e não redução do valor com as alterações trazidas pela reforma.

A distorção do chamado “milagre da contribuição única”<sup>6</sup>, que permitia o cálculo do valor do benefício, até mesmo com uma única contribuição posterior a julho de 1994, foi sanada por meio da Lei nº 14.331, de 4 de maio de 2022, que reestabeleceu um divisor mínimo para cálculo da média dos salários de contribuição, não podendo ser inferior a 108 (cento e oito) meses. Portanto, foi reestabelecido um novo divisor mínimo, embora em termos diferentes do estabelecido na lei 9.876, de 26 de novembro de 1999, que estabelecia que o divisor considerado no cálculo da média não poderia ser inferior a sessenta por cento do período decorrido da competência julho de 1994 até a data de início do benefício e, portanto, era variável e crescente ao longo do tempo. Já o novo divisor estabelecido na Lei nº 14.331/2022 estabeleceu um divisor mínimo fixo em 108 meses.

Tabela 6 – Impacto do “Milagre da Contribuição Única” na Despesa do RGPS

ITEM	Quantidade ou Valor
Quantidade de Benefícios de Aposentadoria por Idade afetados com RMI efetiva maior que RMI simulada sem reforma – afetados pelo descarte e não aplicação do divisor mínimo (13/11/2019 a 31/12/2021)	155.947
Valor da soma das RMI efetivo (a)	R\$ 353,3 milhões
Valor da soma das RMI simuladas sem descarte e com divisor (b)	R\$ 231,5 milhões
Incremento da Despesa ou da RMI = (a) – (b)	R\$ 121,9 milhões
Valor Médio da RMI simulada (c)	R\$ 1.484
Valor Média da RMI efetiva (d)	R\$ 2.265
Incremento Médio no valor dos benefícios afetados (d – c e d/c)	R\$ 781 (d – c) (+ 52,6% - d/c)
Estimativa de Incremento da Despesa supondo duração média de 19,9 anos*	R\$ 31,5 bilhões

Fonte: Elaboração do autor a partir de informações da DATAPREV \*expectativa de sobrevivência para ambos os sexos na idade de 64 anos considerando tábua completa de mortalidade do IBGE de 2021.

#### 4 Considerações Finais

Como mostrado no presente artigo, a despesa do RGPS, cresceu do patamar de 4,9% do PIB, no ano de 1997, para 8% do PIB no ano de 2022. No período de 2016 a 2022, com algumas oscilações, o gasto do RGPS permaneceu neste patamar de 8% do PIB. Já a arrecadação líquida do RGPS cresceu de 4,6% para 5,4% do PIB neste mesmo período de 1997 a 2022. Como resultado, a necessidade de financiamento do RGPS saltou de 0,3% para 2,6% do PIB neste citado intervalo de tempo. Considerado o conjunto de RGPS, BPC/LOAS, abono salarial e seguro desemprego, o incremento da despesa foi de 6% para 9,5% do PIB entre 2000 e 2022.

Analisando a evolução do RGPS de forma desagregada por espécie ou

grupo de benefício, nota-se que a principal despesa do referido regime é com aposentadorias, cujo gasto passou de 3,5% para 5,5% do PIB entre 2002 e 2022, sendo o maior incremento da aposentadoria por idade, embora a maior despesa ainda seja por tempo de contribuição. A reforma acabou com a aposentadoria por tempo de contribuição para os novos filiados, mas dada a possibilidade de regras de transição para todos os que já estavam filiados antes da reforma, o fim dessa espécie ocorrerá de forma muito gradual e ainda deverá perdurar por muitas décadas. Neste mesmo período de tempo, o dispêndio com pensão por morte no âmbito do RGPS saltou de 1,1% para 1,8% do PIB entre 2000 e 2022.

O estoque de benefícios do RGPS cresceu do patamar de 18,9 milhões para 32,4 milhões entre dezembro de 2002 e o mesmo mês de 2022. Portanto, nesse período de 20 anos, o estoque total de benefícios do RGPS cresceu 13,5 milhões, média anual de incremento de 677 mil (alta acumulada de +71,7% - média anual de +2,7%a.a.). O maior ritmo de crescimento, considerando aposentadorias, pensões e auxílios, se deu para as aposentadorias que cresceram 88,2% na comparação de dezembro de 2002 com o mesmo mês de 2022 (alta média anual de 3,2%a.a.). O total de aposentadorias do RGPS saltou de 11,9 milhões para 22,4 milhões no referido período, ou seja, incremento de 10,5 milhões nas duas últimas décadas (média anual de aumento do estoque de 525 mil).

Entre as espécies de aposentadorias, a por idade teve um ritmo de crescimento ainda mais elevado, passando de 5,9 milhões para 12,1 milhões, ou seja, o estoque de benefícios cresceu 6,1 milhões (alta média anual de 307 mil). Em termos relativos, nota-se que as aposentadorias por idade mais que dobraram entre dezembro de 2002 e o mesmo mês de 2022 (+ 103,5%), que implicou uma média anual de crescimento de 3,6%a.a. Já as pensões por morte cresceram ao ritmo de +2,1%a.a., acumulando alta de 51,1% (cresceram de 5,5 para 8,3 milhões entre dezembro de 2002 e o mesmo mês de 2022).

A projeção para evolução da despesa do RGPS em % do PIB, que teve ligeira queda nos anos de 2021 e 2022, refletindo parcialmente a recuperação da economia pós-pandemia, mas também em função dos impactos da reforma, será afetada nos próximos anos pela política de valorização do salário mínimo e por possíveis impactos da revisão da vida toda. Por outro lado, cabe destacar a solução do problema ou distorção do chamado “milagre da contribuição única” por meio da Lei nº 14.331, de 4 de maio de 2022, que resultou da combinação da regra de descarte do artigo 26 da EC 103/2019 e do diagnóstico jurídico que o divisor mínimo não teria

sido recepcionado pela referida EC. Como mostrado neste artigo, essa combinação acabou resultando em um aumento do valor, na comparação depois e antes da reforma, de cerca de 156 mil aposentadorias por idade, com aumento da Renda Mensal Inicial (RMI) de cerca de R\$ 121,9 milhões no período de 13/11/2019 a 31/12/2021. Supondo uma duração média dessas aposentadorias de 19,9 anos, o incremento da despesa no âmbito do RGPS é estimado, nesse período de cerca de 20 anos, em R\$ 31,5 bilhões por conta do “milagre da contribuição única”.

## ANEXO

*Tabela 1A – Arrecadação Líquida, Despesa e Resultado do RGPS em Valores Nominiais em R\$ Bilhões Nominiais – 2000 a 2022*

ANO	Arrecadação Líquida (a)	Despesa (b)	Resultado (a – b)
2000	55,7	65,8	-10,1
2001	62,5	75,3	-12,8
2002	71,0	88,0	-17,0
2003	80,7	107,1	-26,4
2004	93,8	125,8	-32,0
2005	108,4	146,0	-37,6
2006	123,5	165,6	-42,1
2007	140,4	185,3	-44,9
2008	163,4	199,6	-36,2
2009	182,0	224,9	-42,9
2010	212,0	254,9	-42,9
2011	245,9	281,4	-35,5
2012	275,8	316,6	-40,8
2013	307,1	357,0	-49,9
2014	337,5	394,2	-56,7
2015	350,3	436,1	-85,8
2016	358,1	507,9	-149,7
2017	374,8	557,2	-182,4
2018	391,2	586,4	-195,2
2019	413,3	626,5	-213,2
2020	404,8	663,9	-259,1
2021	462,2	709,6	-247,3
2022	535,7	797,0	-261,3

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Ministério da Previdência, Tesouro Nacional e IBGE. Ótica financeira.

- 1 Como exemplo da situação em vários sites na internet podem ser citados: <https://leмосdemiranda.adv.br/milagre-da-contribuicao-unica/>; <https://www.youtube.com/watch?v=a4Gr2lCRUqE>; <https://www.jornalcontabil.com.br/milagre-da-contribuicao-unica-confira-se-ainda-e-possivel/>; <https://www.youtube.com/watch?v=Yzpjz0icwQk>; <https://www.facebook.com/watch/?v=260509108824126>.
- 2 Pelos dados do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal (RREO), de dezembro de 2022, pela ótica orçamentária, não financeira e não pelo valor dos benefícios emitidos, a despesa do RGPS com aposentadorias teria sido de R\$ 546,4 bilhões considerando despesas empenhadas e R\$ 545,8 bilhões considerando despesas liquidadas.
- 3 Pelos dados do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal (RREO), de dezembro de 2022, pela ótica orçamentária, não financeira e não pelo valor dos benefícios emitidos, a despesa do RGPS com pensão por morte teria sido de R\$ 183,2 bilhões considerando despesas empenhadas e R\$ 182,9 bilhões considerando despesas liquidadas.
- 4 O divisor mínimo foi criado pela lei 9.876, de 26 de novembro de 1999. A finalidade era evitar que segurados com poucas contribuições depois de julho de 1994 tivessem a média calculada com poucas contribuições e, conseqüentemente, pudessem ter valor elevado de benefício. Por esta lei, foi estabelecido que no caso das aposentadorias de que tratam as alíneas *b*, *c* e *d* do inciso I do art. 18, o divisor considerado no cálculo da média não poderia ser inferior a sessenta por cento do período decorrido da competência julho de 1994 até a data de início do benefício, limitado a cem por cento de todo o período contributivo.
- 5 Ver estudo: “Análise dos Impactos da Reforma de 2019 Sobre as Idades de Aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social” em Informe de Previdência Social de Agosto de 2022.
- 6 Como exemplo da situação em vários sites na internet podem ser citados: <https://leмосdemiranda.adv.br/milagre-da-contribuicao-unica/>; <https://www.youtube.com/watch?v=a4Gr2lCRUqE>; <https://www.jornalcontabil.com.br/milagre-da-contribuicao-unica-confira-se-ainda-e-possivel/>; <https://www.youtube.com/watch?v=Yzpjz0icwQk>; <https://www.facebook.com/watch/?v=260509108824126>.

*(\*) Doutor em Economia pela Universidade Autônoma de Madrid. Mestre em Economia pelo IPE/USP e em Direção e Gestão de Sistemas de Seguridade Social pela Universidade de Alcalá/Espanha e pela Organização Ibero-americana de Seguridade Social (OISS). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo Federal. O autor teve passagens pelo Ministério da Previdência Social (Assessor Especial do Ministro, Diretor do Departamento e Subsecretário do Regime Geral de Previdência Social e Coordenador-Geral de Estudos Previdenciários), Ministério do Trabalho e Emprego (Assessor Especial do Ministro e Coordenador-Geral de Emprego e Renda), Ministério do Desenvolvimento Social, IPEA (Coordenador de Seguridade Social) e OIT. Foi membro do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) e do Conselho Nacional do Trabalho (CNT). Ganhador do Prêmio Interamericano de Proteção Social (2º lugar) da Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS) em 2015 e do Prêmio SOF de Monografia (2º lugar) do Ministério do Planejamento/ESAF em 2016. Foi Presidente do Cone Sul da Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS) e Vice-Presidente da Comissão de Adultos Mayores da Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS). (E-mail: rogerio.costanzi@uol.com.br).*