

Evolução da Despesa Previdenciária no Governo Federal de 2008 a 2023

ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI (*)

No ano de 2023, a previdência social no Brasil alcançou, apenas no governo federal, uma despesa pública da ordem de R\$ 1 trilhão. Esse patamar já havia sido alcançado quando se considerava, também, o gasto agregado do governo central e os regimes de previdência dos governos estaduais e municipais, mas o nível de R\$ 1 trilhão foi alcançado pela primeira vez no governo central no ano de 2023. Em função desse resultado, o presente artigo irá analisar, de forma sucinta, a evolução da despesa previdenciária com foco na União. De forma a tratar desses aspectos citados, o presente artigo está organizado da seguinte forma:

a) Na primeira seção será analisada a evolução da despesa previdenciária no âmbito do governo federal no período de 2008 a 2023;

b) Na segunda parte serão feitas as considerações finais.

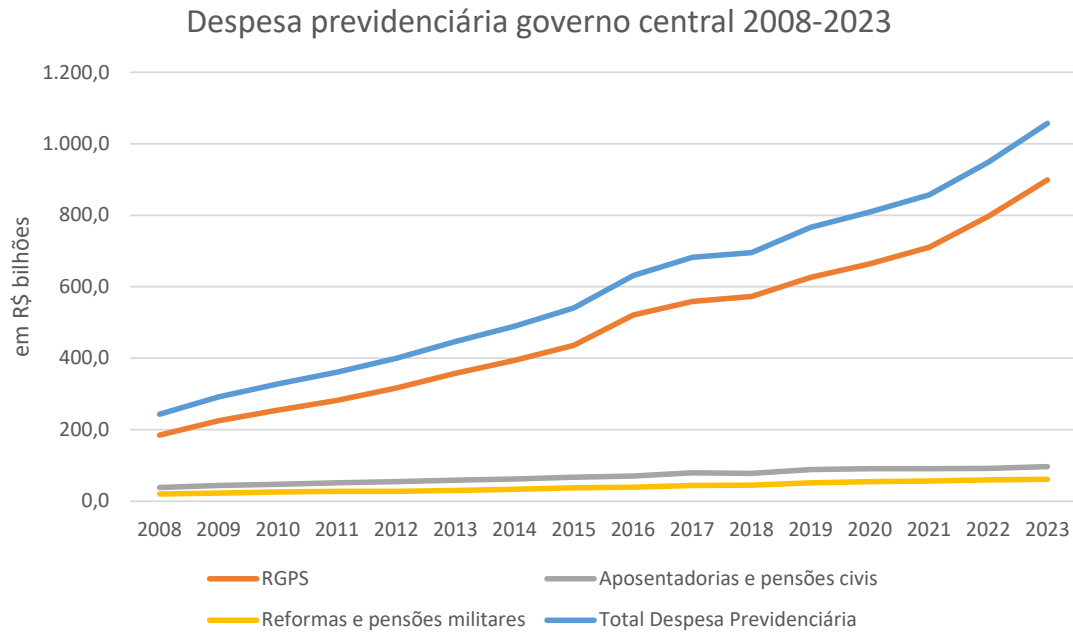
1 Evolução da Despesa Previdenciária no Governo Federal de 2008 a 2023

No período de 2008 a 2023, houve expressivo incremento da despesa previdenciária no âmbito do governo federal. Considerando o agregado do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), aposentadorias e pensões dos servidores públicos civis, reformas e pensões militares, o gasto de natureza previdenciária no governo central cresceu de um patamar de cerca de R\$ 243 bilhões, no ano de 2008, para cerca de R\$ 1,057 trilhão no ano de 2023. O nível trilionário foi atingido exatamente no ano de 2023. Em termos de incremento da despesa, em valores nominais, o aumento acu-

mulado foi de 334,4% entre 2008 e 2023. Não foram considerados os regimes de servidores públicos dos governos estaduais e municipais. Houve crescimento médio anual de 10,3% a.a. (vide Gráficos 1 e 2 e Tabela 1A).

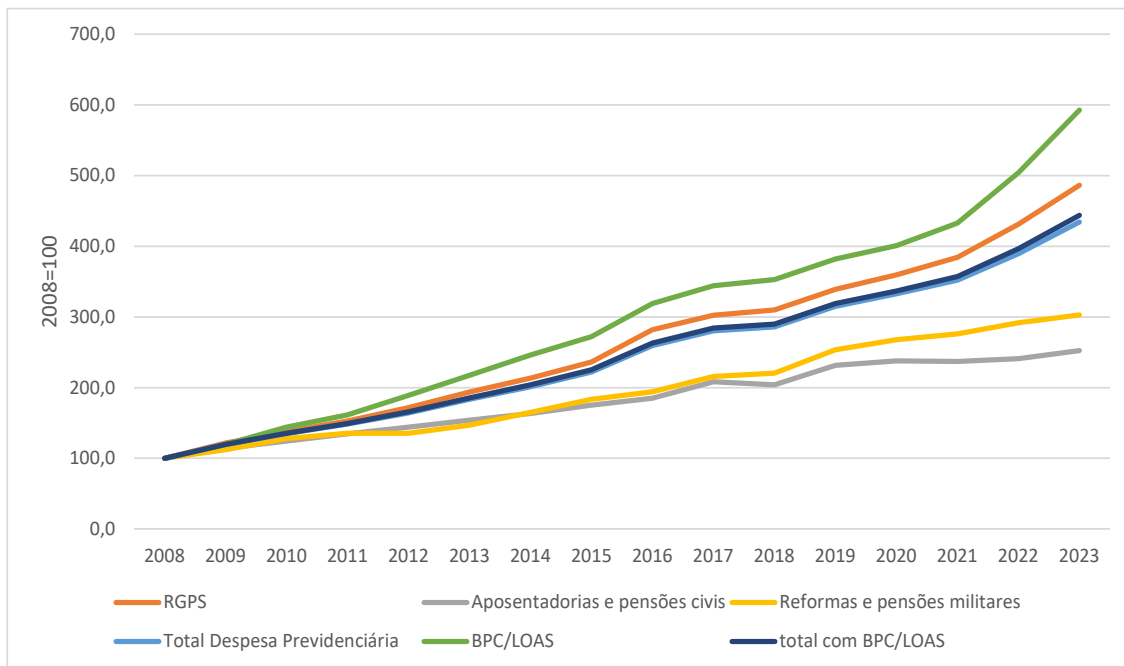
A maior parte desse gasto é do RGPS, que também teve ritmo de aumento superior às aposentadorias e pensões dos servidores civis e dos militares. A despesa com benefícios do RGPS¹ saltou de cerca de R\$ 185 bilhões, em 2008, para um patamar de aproximadamente R\$ 899 bilhões no ano de 2023, que representou um incremento acumulado de 386,5% (incremento médio anual de 11,1% a.a.). A participação do RGPS na despesa primária total do governo central cresceu de 36,8%, em 2008, para 42,2% no ano de 2023.

Gráfico 1 – Despesa Previdenciária do Governo Central/Federal Brasil – 2008 a 2023 – Valores Nominais em R\$ Bilhões



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda.

Gráfico 2 – Despesa Previdenciária do Governo Central/Federal Brasil – 2008 a 2023 – Valores Nominais 2008=100



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda.

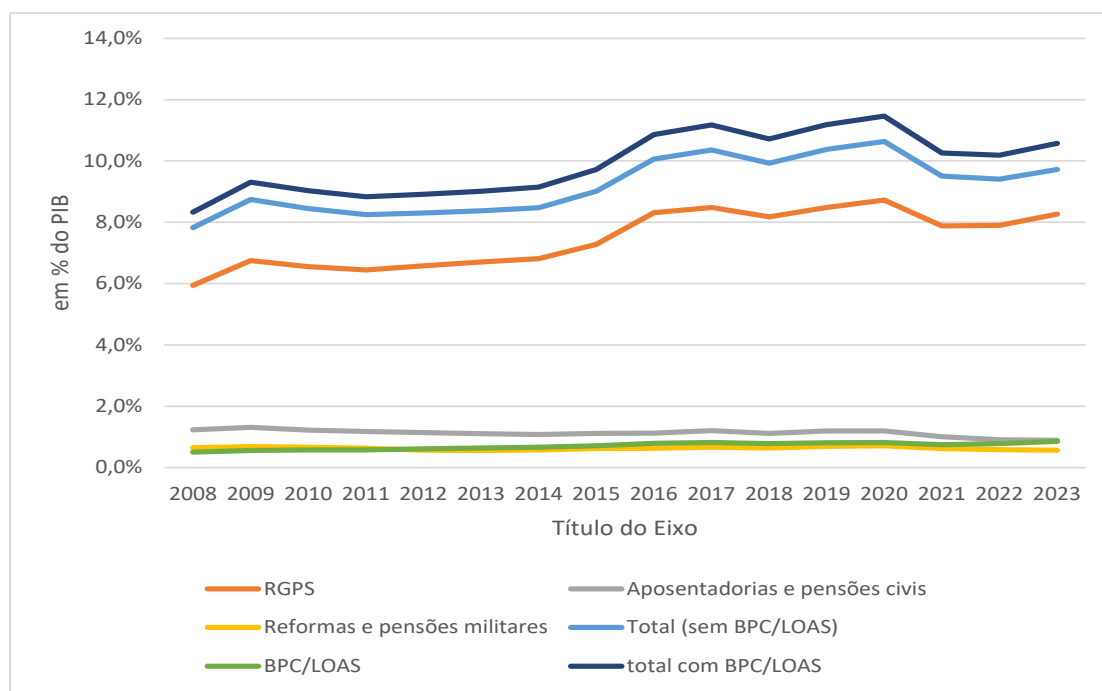
Os dados apresentados estão em valores nominais e, por essa razão, estão afetados pela inflação registrada no período. De qualquer forma, o incremento foi expressivo e muito acima da inflação ou do crescimento do PIB nominal, indicando relevante taxa de crescimento real da despesa previdenciária no governo federal. Considerando a média do INPC/IBGE nos anos de 2023 a 2028, a inflação no período teria sido de 136,7%, ou seja, muito abaixo dos gastos previdenciários que quadruplicaram neste mesmo intervalo de tempo. A partir dessa análise, o incremento real da despesa do RGPS, previdenciária do governo federal como um todo e BPC/LOAS teria sido de, respectivamente, 105,6% (+ 4,9%a.a.), 83,5% (+4,1%a.a.) e 150,4% (+ 6,3%a.a.) entre 2008 e 2023.

Quando se considera em % do PIB, pode-se notar que a despesa previdenciária no âmbito do governo federal, considerando RGPS, servidores civis e militares, mas

sem levar em conta regimes próprios de estados e municípios, aumentou de um patamar de 7,8%, em 2008, para 9,7% do PIB no ano de 2023. Caso também seja considerado o BPC/LOAS, que pode ser visto como um benefício assistencial, mas de natureza previdenciária não contributiva, o incremento, nesta mesma comparação temporal, foi de 8,3% para 10,6% do PIB.

A maior desse incremento ocorreu devido ao RGPS, cuja participação no PIB cresceu de 5,9% para 8,3% do PIB entre 2008 e 2023. Neste mesmo período de tempo, a despesa primária do governo central subiu de 16,2% para 19,6% do PIB, ou seja, alta de cerca de 3,4 pontos percentuais do PIB. Portanto, cerca de 2/3 (68,2%) do incremento da despesa primária entre 2008 e 2023 ocorreu devido ao comportamento do RGPS. Se forem considerados o RGPS e o BPC/LOAS², a participação no incremento da despesa primária total chega a 78,4% do total observado entre 2008 e 2023.

Gráfico 3 – Despesa Previdenciária do Governo Central/Federal
Brasil – 2008 a 2023 – em % do PIB



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da Secretária do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda.

Os dados anteriores foram apresentados pela ótica financeira. Também é possível analisar os dados sob a ótica orçamentária, que altera de forma residual as despesas, mas também levando em conta a receita decorrente das contribuições previdenciárias e o resultado agregado. Por essa metodologia e considerando RGPS, regimes próprios dos servidores federais civis e militares, bem como as despesas previdenciárias do Fundo Constitucional do Distrito Federal, o gasto, em 2023, chegou a

R\$ 1,063 trilhão. Como a receita foi de R\$ 638 bilhões no mesmo ano, o déficit previdenciário no governo central, considerados todos os regimes citados, atingiu o patamar de R\$ 425 bilhões em 2023. Embora o PIB de 2023 ainda não esteja disponível, é possível estimar que despesa, receita e resultado previdenciário no governo central como um todo cheguem ao patamar de, respectivamente, 9,8%, 5,9% e déficit de 3,9% do PIB em 2023. Claro que se trata de uma estimativa a partir de uma projeção do PIB no

ano passado, mas mesmo que ocorra alguma alteração nos valores efetivos, não será significativa e, portanto, grosso modo, esses são os patamares atuais.

Apesar do impacto extraordinário do pagamento de precatórios em dezembro, por conta da Medida Provisória 1.200, de 20 de dezembro de 2023,³ os dados deixam claro que a despesa previdenciária tem um patamar elevado e o déficit também é bastante significativo.

Tabela 1 – Receita, Despesa e Resultado dos Regimes Previdenciários do Governo Federal e do Fundo Constitucional do Distrito Federal – 2023 – em R\$ Bilhões e Estimativa em % do PIB

| Regime | Em R\$ bilhões | | |
|------------|----------------|----------|-----------|
| | Receita | Despesa* | Resultado |
| RGPS | 589,0 | 901,8 | -312,8 |
| RPPS Civis | 39,2 | 93,9 | -54,7 |
| Militares | 9,1 | 58,8 | -49,7 |
| FCDF** | 0,9 | 8,9 | -8,0 |
| TOTAL | 638,1 | 1063,4 | -425,3 |
| Regime | Em % do PIB | | |
| | receita | despesa | resultado |
| RGPS | 5,4 | 8,3 | -2,9 |
| RPPS Civis | 0,4 | 0,9 | -0,5 |
| Militares | 0,1 | 0,5 | -0,5 |
| FCDF** | 0,0 | 0,1 | -0,1 |
| TOTAL | 5,9 | 9,8 | -3,9 |

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) de dezembro de 2023 – Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) - * despesa liquidada - ** despesas e receitas previdenciárias do Fundo Constitucional do Distrito Federal.

Do ponto de vista mais geral da política fiscal, deve ficar claro que será difícil para o governo federal cumprir as metas de resultado primário estabelecidas no novo arcabouço. A partir da perspectiva de que a despesa previdenciária continuará crescendo em ritmo acelerado, seja pelo crescimento vegetativo, seja devido ao incremento real do salário mínimo, a reversão do elevado déficit primário em 2023 (R\$ 230,5 bilhões ou estimativa de 2,1% do PIB) exigirá um forte incremento da arrecadação, que parece muito difícil de ser obtido. Mesmo excluindo a despesa extraordinária com precatórios no final do ano, houve déficit de R\$ 138 bilhões (estimativa de algo em torno de 1,3% do PIB).

2 Considerações Finais

Os dados apresentados mostram forte incremento da despesa previdenciária no âmbito do governo federal puxada, principalmente, pelo RGPS. O gasto de natureza previdenciária apenas na União, sem considerar estados e municípios, cresceu de um patamar de R\$ 243 bilhões, no ano de 2008, para cerca de R\$ 1,057 trilhão no ano de 2023, atingindo, neste último ano, o patamar de R\$ 1 trilhão. Foram considerados, além do RGPS, aposentadorias e pensões dos servidores civis e reforma e pensão dos militares. Em termos de % do PIB,

o incremento foi de 7,8% para 9,7% do PIB entre 2008 e 2023. Esses dados deixam claro que a despesa previdenciária cresceu em ritmo acelerado nos últimos 15 anos, refletindo, entre outros fatores, o rápido e intenso processo de envelhecimento populacional pelo qual o país vem passando, conforme mostrado pelos dados do Censo de 2022. Entre 2008 e 2023, cerca de $\frac{3}{4}$ do incremento da despesa primária da União (16,2% para 19,6% do PIB) pode ser atribuído ao agregado de RGPS e BPC/LOAS.

Dado que nas próximas décadas se espera a continuidade do processo de envelhecimento populacional, que deve pressionar não apenas as despesas com previdência, mas também com saúde e assistência social, há necessidade de se pensar de forma estrutural e com visão de médio e longo prazo o financiamento da seguridade social e ser cauteloso em relação a medidas que possam comprometer a sustentabilidade.

A participação dos dispêndios de natureza previdenciária é expressiva, tendo sido de 49,7% quando se consideram RGPS, servidores civis e militares. Quando também se considera o BPC/LOAS, o percentual se eleva para 54%, ou seja, mais da metade da despesa primária da União. Claramente, existe um deslocamento onde o espaço fiscal para outras despesas, mesmo

em um contexto de incremento do gasto público, tende a se reduzir. Por essa razão, o debate também precisa levar em conta questões relativas ao custo de oportunidade de incremento da despesa previdenciária em um país que já tem carga tributária elevada e, mesmo assim, tem situação fiscal frágil com tendência de elevação do já alto patamar de dívida pública.

Por fim, tais dados mostram a necessidade de, a despeito da ampla reforma de 2019, voltar a debater novos ajustes, preferencialmente em 2027, após a reforma tributária e dada a baixa viabilidade desse debate próximo ao período eleitoral. Essa necessidade cresce em função de aspectos que não foram resolvidos/alterados em 2019, como por exemplo, o Microempreendedor Individual (MEI), previdência rural e a indevida exclusão de servidores de estados e municípios por parte do Congresso Nacional, permitindo regras distintas ou a não realização de nenhuma reforma em mais de 2 mil entes estaduais e municipais. De qualquer forma, o contexto de reforma tributária é adequado para debater, de forma profunda e cautelosa, o financiamento da previdência e seguridade social como um todo, cujas despesas tendem a ser pressionadas pelo rápido e intenso processo de envelhecimento populacional.

Anexo

Tabela 1A – Evolução da Despesa Previdenciária no Governo Central/Federal
Brasil – 2008 a 2023 – em R\$ Bilhões Nominais

| ANO | a) RGPS | b) aposentadorias e pensões civis | c) reformas e pensões militares | d = a+b+c Total despesa Previdenciária | e) BPC/LOAS | f = d + e Total com BPC/LOAS |
|------------------------------|---------|-----------------------------------|------------------------------------|---|----------------|---------------------------------|
| 2008 | 184,8 | 38,2 | 20,3 | 243,3 | 15,6 | 258,9 |
| 2009 | 225,1 | 43,7 | 22,8 | 291,5 | 18,7 | 310,2 |
| 2010 | 254,8 | 47,6 | 26,0 | 328,4 | 22,5 | 350,9 |
| 2011 | 282,1 | 51,5 | 27,5 | 361,1 | 25,2 | 386,4 |
| 2012 | 317,0 | 55,0 | 27,6 | 399,6 | 29,6 | 429,2 |
| 2013 | 357,6 | 58,9 | 29,9 | 446,4 | 34,0 | 480,3 |
| 2014 | 394,0 | 62,4 | 33,5 | 489,9 | 38,5 | 528,5 |
| 2015 | 436,3 | 67,0 | 37,3 | 540,6 | 42,6 | 583,1 |
| 2016 | 520,9 | 70,8 | 39,4 | 631,1 | 49,9 | 681,0 |
| 2017 | 558,5 | 79,6 | 43,8 | 681,9 | 53,8 | 735,8 |
| 2018 | 572,7 | 78,0 | 44,8 | 695,5 | 55,2 | 750,7 |
| 2019 | 626,5 | 88,4 | 51,5 | 766,5 | 59,7 | 826,2 |
| 2020 | 664,1 | 91,0 | 54,4 | 809,5 | 62,7 | 872,2 |
| 2021 | 710,2 | 90,5 | 56,1 | 856,8 | 67,7 | 924,5 |
| 2022 | 796,7 | 92,0 | 59,3 | 948,0 | 78,8 | 1.026,8 |
| 2023 | 898,9 | 96,4 | 61,5 | 1.056,8 | 92,7 | 1.149,5 |
| Varição acumulada em % | 386,5 | 152,3 | 202,7 | 334,4 | 492,5 | 343,9 |
| Varição média anual em %a.a. | 11,1 | 6,4 | 7,7 | 10,3 | 12,6 | 10,4 |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF).

Tabela 2A – Evolução da Despesa Previdenciária no Governo Central/Federal
Brasil – 2008 a 2023 – em % do PIB

| ANO | a) RGPS | b) aposentadorias e pensões civis | c) reformas e pensões militares | d = a+b+c Total despesa Previdenciária | e) BPC/LOAS | f = d + e Total com BPC/LOAS |
|------|---------|-----------------------------------|------------------------------------|---|----------------|---------------------------------|
| 2008 | 5,9% | 1,2% | 0,7% | 7,8% | 0,5% | 8,3% |
| 2009 | 6,8% | 1,3% | 0,7% | 8,7% | 0,6% | 9,3% |
| 2010 | 6,6% | 1,2% | 0,7% | 8,5% | 0,6% | 9,0% |
| 2011 | 6,4% | 1,2% | 0,6% | 8,3% | 0,6% | 8,8% |
| 2012 | 6,6% | 1,1% | 0,6% | 8,3% | 0,6% | 8,9% |
| 2013 | 6,7% | 1,1% | 0,6% | 8,4% | 0,6% | 9,0% |
| 2014 | 6,8% | 1,1% | 0,6% | 8,5% | 0,7% | 9,1% |
| 2015 | 7,3% | 1,1% | 0,6% | 9,0% | 0,7% | 9,7% |
| 2016 | 8,3% | 1,1% | 0,6% | 10,1% | 0,8% | 10,9% |
| 2017 | 8,5% | 1,2% | 0,7% | 10,4% | 0,8% | 11,2% |
| 2018 | 8,2% | 1,1% | 0,6% | 9,9% | 0,8% | 10,7% |
| 2019 | 8,5% | 1,2% | 0,7% | 10,4% | 0,8% | 11,2% |
| 2020 | 8,7% | 1,2% | 0,7% | 10,6% | 0,8% | 11,5% |
| 2021 | 7,9% | 1,0% | 0,6% | 9,5% | 0,8% | 10,3% |
| 2022 | 7,9% | 0,9% | 0,6% | 9,4% | 0,8% | 10,2% |
| 2023 | 8,3% | 0,9% | 0,6% | 9,7% | 0,9% | 10,6% |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF)

- 1 Inclusive sentenças judiciais e compensação do RGPS com regimes de previdência de servidores públicos.
- 2 Considerando esses dois grupos, o gasto cresceu de 6,4% para 9,1% do PIB entre 2008 e 2023 (2,7 pontos percentuais do PIB).
- 3 Ver https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1200.htm.

(*) *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).