

Estrutura do Gasto Governamental e Financiamento da Proteção Social no Brasil

ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI (*)

Do ponto de vista da condução das políticas públicas, é importante saber tanto a dimensão global do gasto público como também sua composição. De modo geral, a despesa do governo não deve ser nem demonizada nem idealizada como algo fundamental e indispensável ao crescimento econômico. Na realidade, a política fiscal deve ser vista, em um primeiro momento, como um processo de realocação de recursos. Nesse referido processo, o que deveria ser idealizado é boa qualidade tanto da tributação como também do gasto público, que podem gerar ganhos tanto em termos de crescimento econômico como na distribuição de renda. Contudo, má qualidade da tributação e do gasto podem gerar piora na economia e da distribuição de renda, com geração de ineficiências.

A preocupação com boa qualidade do gasto público deveria ser algo mais presente nas discussões de políticas públicas no Brasil, mas a dinâmica política quase sempre é de criar novos gastos sem jamais revisar os já existentes. Essa tendência política tende a gerar uma situação de alta carga tributária

com estrutura de gastos ineficientes. Criar algum novo benefício ou incentivo fiscal é sempre fácil e conveniente do ponto de vista político, mas retirar essa vantagem posteriormente é mais difícil e sempre haverá resistência política. O ideal seria um maior rigor institucional na geração de novos ou maiores gastos.

Dado esse contexto, parece importante analisar a estrutura da despesa governamental no Brasil. Com esse intuito, o presente artigo está organizado da seguinte forma:

- a) Na primeira seção será feita análise da estrutura e composição do gasto público no Brasil;
- b) Na segunda parte serão feitas as considerações finais.

1 Composição e Nível do Gasto Governamental Geral no Brasil

No ano de 2022, a despesa do governo geral do Brasil alcançou a cifra de R\$ 4,6 trilhões, o equivalente a 45,9% do PIB, considerando governo federal, estados e municípios, bem como gastos de natureza extraorçamentária. Na comparação

com outros países, a despesa total do governo geral do Brasil, que em 2021 alcançou 42,7% do PIB, foi inferior à observada nas economias avançadas (45,3% do PIB) e substancialmente superior à de economias emergentes (35,2% do PIB) e da América Latina (31,1% do PIB – STN; SOF; IBGE, 2023).

Em relação às funções de governo, aquela com maior nível de despesa foi proteção social, que atingiu 16,7% do PIB, ou seja, cerca de R\$ 1,685 trilhão, dos quais R\$ 1,607 trilhão eram referentes a pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais. O segundo maior nível de dispêndio corresponde a serviços públicos gerais (R\$ 1,1 trilhão ou 10,9% do PIB), que compreende, entre outros componentes, os juros da dívida pública, despesas administrativas gerais e com os poderes legislativo e executivo. Educação e Saúde alcançaram, respectivamente, 5,2% e 4,9% do PIB no ano de 2022 (STN; SOF; IBGE, 2023). Se for considerado o conjunto de proteção social e saúde, que são funções vinculadas à seguridade social, a despesa alcançou, em 2022, cerca de R\$ 2,2 trilhões (21,6% do PIB).

O patamar do gasto com proteção social no Brasil, em 2021, (16,3% do PIB) foi ligeiramente superior ao de economias avançadas (16,2% do PIB), bem como superior aos patamares observados nas economias emergentes (10,1% do PIB) e para a América Latina (8,4% do PIB – STN; SOF; IBGE, 2023).

Quando se considera a evolução no tempo também se pode notar incremento do gasto governamental geral com proteção social: cresceu de 14,4% para 16,7% do PIB entre 2010 e 2022. Saúde também passou a representar uma parcela maior: de 3,5% para 4,9% do PIB entre 2010 e 2022. Já a despesa com educação, nesse mesmo período, manteve-se relativamente estável em torno de 5% do PIB.

Do ponto de vista de composição ou importância relativa, os dispêndios com a função proteção social passaram de 34,1% para 36,4% da despesa total entre 2010 e 2022, ou seja, aumentaram sua importância relativa. Os desembolsos com saúde também ganharam espaço, tendo passado de 8,2% para 10,6% da despesa total entre 2010 e 2022, certamente influenciado pela pandemia de covid. Em compensação, todas as outras funções tiveram redução em sua participação na despesa total no mesmo período (STN; SOF; IBGE, 2023). O dispêndio crescente com benefícios previdenciários e assistenciais explica tanto o incremento em % do PIB,

como também o aumento da participação na despesa total, mesmo em um cenário de incremento do gasto governamental geral.

No âmbito da proteção social, as funções com maior nível de despesa eram com terceira idade (8,8% do PIB) e sobreviventes (2,8% do PIB), que, somadas, totalizaram R\$ 1,171 trilhão no ano de 2022. Essas vertentes englobam o pagamento de aposentadorias programadas ou não decorrentes de incapacidade permanente, bem como as pensões por morte, e alcançaram um patamar em torno de 11,6% do PIB no ano de 2022.

No âmbito da OCDE, o gasto público com benefícios para idosos e sobreviventes¹ cresceu de uma média de 6,5% para 7,7% do PIB entre 2000 e 2019, respondendo por cerca de 18,1% do total dos gastos governamentais (OCDE, 2023). Entre os países com maior nível de gasto previdenciário (*old-age e survivor benefits*) no ano de 2019 estão Itália (15,9% do PIB), Grécia (15,7% do PIB), França (13,4% do PIB), Áustria (13% do PIB), Portugal (12,4% do PIB), Finlândia (11,9% do PIB) e Espanha (11,3% do PIB).

Além destas subfunções, também se destacam as despesas com doença e invalidez, que totalizaram R\$ 157 bilhões (1,6% do PIB) e abarcam gastos com aposentadoria por invalidez, auxílio-doença e benefícios para pessoas com deficiência.

Essas três subfunções representam um conjunto que atingiu o patamar de 13% do PIB no ano de 2022. Na comparação internacional, o Brasil possui nível de dispêndio com proteção social acima da média dos países emergentes ou da América Latina. Enquanto no Brasil o gasto com terceira idade chegava a 8,7% do PIB no ano de 2021, essas cifras eram de 5,6% do PIB nas economias emergentes. No caso de sobreviventes, enquanto o patamar no Brasil, em 2021, era de 2,9% do PIB, essa mesma função contabilizava 0,8% e 0,4% do PIB, respectivamente, nas economias avançadas e emergentes (STN; SOF; IBGE, 2023). Todos esses dados deixam claro que o gasto previdenciário no Brasil é elevado e, de modo geral, acima dos padrões internacionais, mesmo sendo um país que não está entre os mais velhos e após a ampla reforma de 2019, mas cujos efeitos tendem a ser mais significativos no médio e no longo prazo e de menor incremento da despesa.

Esse retrato exige um planejamento de médio e longo prazo em relação às despesas com proteção social tendo em vista que, se por um lado, devem continuar a crescer por conta do rápido e intenso envelhecimento populacional (que pressiona os gastos com saúde, assistência e previdência social), por outro lado, parece cada vez mais difícil, inclusive politicamente, incrementar a já elevada carga tributária brasileira. Desde a Cons-

tituição de 1988, grosso modo, o Brasil tem seguido o caminho de gastos públicos crescentes que não levaram a uma situação fiscal ainda mais delicada devido ao relevante incremento da carga tributária nas últimas décadas. Contudo, a dificuldade do atual governo em revogar a desoneração da folha e dos municípios denota a resistência política em conseguir elevações adicionais da arrecadação, em que pese seja necessário forte incremento da receita para garantir as metas de resultado primário estabelecidas no novo arcabouço fiscal.

Quando se desagrega pela classificação econômica e funcional, os principais componentes são a despesa com benefícios previdenciários e assistenciais (cerca de R\$ 1,7 trilhão com extraorçamentário) e remuneração de empregados (próximo ou cerca de R\$ 1,2 trilhão com contribuições sociais efetivas e imputadas). Já o investimento bruto acaba sendo o menor componente, tendo sido estimado em torno de R\$ 196 bilhões. Efetivamente o incremento de despesas obrigatórias tem reduzido o espaço para alocação de recursos em investimento público.

Um aspecto importante é o financiamento da seguridade social como um todo. Durante várias décadas, criou-se o mito ou a *fake news* de que não havia déficit da previdência e sim superávit da seguridade social, de forma a evitar

ou postergar a necessária reforma da previdência. Mas além desse efeito indesejado, esse mito acabou evitando uma discussão mais séria e mais profunda a respeito do financiamento da previdência e da seguridade. Em 2023, o resultado da seguridade social apresentou um déficit de cerca de R\$ 429 bilhões, fruto de uma despesa aproximada de R\$ 1,6 trilhão e uma receita de R\$ 1,179 trilhão.²

Portanto, mesmo com o fim da DRU ainda se nota déficit, que mostra que o argumento de superávit da seguridade social, com a exclusão da DRU, sempre foi um mito ou *fake news* inadequada, seja por ter postergado a necessária reforma da previdência ou por evitar um debate fundamental sobre o futuro do financiamento. Em 2023, as receitas da seguridade social cobriram cerca de 73,3% da despesa total. A perspectiva é que essa insuficiência pode crescer ao longo do tempo, tendo em vista a esperada continuidade do crescimento das despesas de previdência, saúde e assistência social, ao mesmo tempo que as receitas tendem a ter incremento mais modesto, até mesmo pelo avanço das agendas de desoneração da folha, que incluiu também municípios, bem como haverá necessidade de ver como ficará a questão do financiamento da seguridade no atual contexto de reforma tributária.

Para se ter uma ideia da importância desse debate, no ano de 2000, a

receita do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) cobriu cerca de 84,7% da despesa total.³ Em 2023, a arrecadação do referido regime foi suficiente para custear 65,9% do dispêndio total do RGPS.⁴ A receita do RGPS em 2023 está estimada em 5,5% do PIB, mesmo patamar observado no ano de 2009. Já a despesa cresceu de 6,7% para 8,3% do PIB entre 2009 e 2023.

Essa questão fica ainda mais relevante tendo em vista a crescente participação do MEI no total de contribuintes do RGPS, bem como há forte fragilidade no financiamento da previdência rural. O MEI tem aumentado sua participação no total de contribuintes do RGPS de forma expressiva desde a sua criação: cresceu de 2,3% do total, em 2012, para 11,2% em 2022 (vide Tabela 1). Enquanto o total de contribuintes para o RGPS e os segurados empregados (exceto doméstico) tiveram incremento de, respectivamente, 7,3% e 1,8%, entre 2012 e 2022, o MEI registrou um incremento, no mesmo período, de 430,2%, ou seja, foi multiplicado por 5 vezes. Em termos de crescimento médio anual, enquanto o total de contribuintes e de empregados mostrou relativa estagnação no período, com incrementos de apenas, respectivamente, +0,7%a.a. e 0,2%a.a. entre 2012 e 2022, o MEI, no mesmo período, cresceu a uma média anual de +18,2%a.a..

Esses dados são um claro indício de que o incremento do MEI não pode ser atribuído principalmente pela formalização, mas parece envolver parcela relevante de substituição/migração de outros tipos de segurados, inclusive empregados com carteira, por MEI. Esse

movimento não gera ganho de cobertura previdenciária, mas fragiliza o financiamento. Em 2022, embora o MEI tenha representado cerca de 11,2% do total de contribuintes do RGPS, respondeu por uma estimativa de apenas 0,9% da arrecadação do RGPS.⁵

Tabela 1 – Evolução Contribuintes para o RGPS Segundo Tipo de Segurado ou de Contribuinte - Brasil – 2012 a 2022

Tipo de contribuinte	2012	2022	Participação no total em 2012 em %	Participação no total em 2022 em %
1 - Total	67.246.003	72.130.936	100,0	100,0
2 – Empregado (exceto doméstico)	53.912.656	54.874.398	80,2	76,1
3 – Contribuinte Individual (CI)	11.910.290	17.766.141	17,7	24,6
3.1 CI - plano completo	8.278.311	7.774.057	12,3	10,8
3.2 CI - plano simplificado	2.108.848	1.917.116	3,1	2,7
3.3. CI – Microempreendedor Individual (MEI)	1.523.131	8.074.968	2,3	11,2

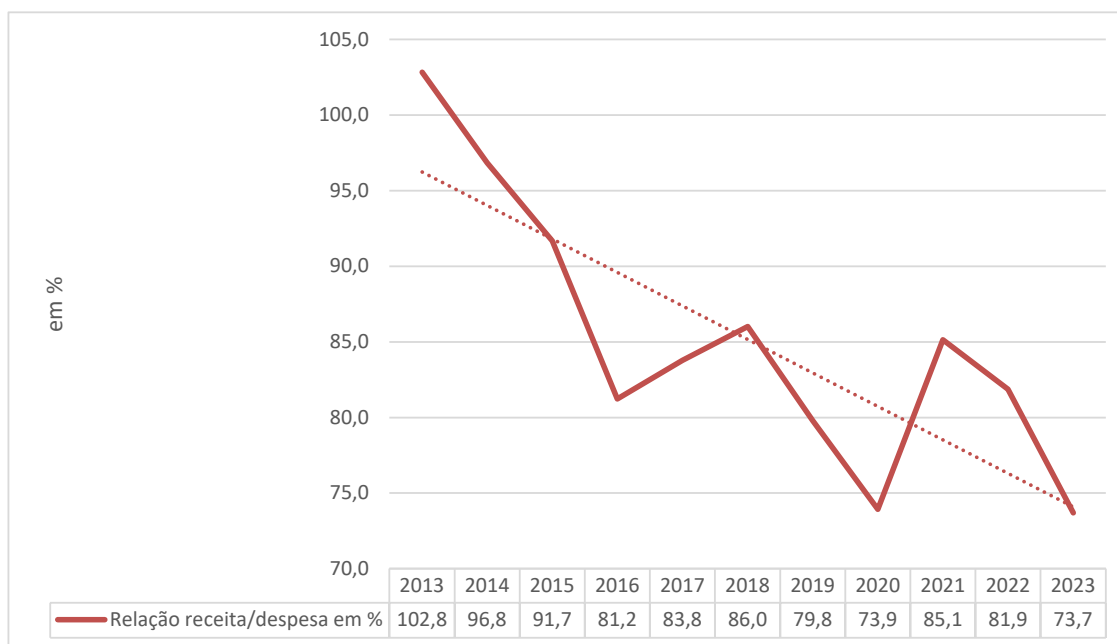
Fonte: Elaboração do autor a partir de dados do Anuário Estatístico da Previdência Social do Ministério da Previdência Social – dados de 2022 são preliminares e sujeitos a revisão.

Além da fragilidade do MEI, há também grave insuficiência de financiamento da previdência rural. Em 2022, o setor rural do RGPS/INSS teve uma receita de cerca de R\$ 9 bilhões e despesa de R\$ 163 bilhões, ou seja, a arrecadação do RGPS rural permitiu cobrir apenas cerca de 6% do dispêndio do setor. Em um período de 10 anos (2013 a 2022), o déficit do RGPS/INSS rural chegou a R\$ 1,1 trilhão em valores nominais (GIAMBIAGI; COSTANZI; SIDONE, 2024). No ano de 2023, a despesa do RGPS rural foi de R\$ 185,8 bilhões e a receita foi de R\$ 8,6 bilhões, ou seja, a arrecadação cobriu apenas 4,6% do gasto.

Um exercício ainda mais amplo, que agrega as principais receitas e despesas da seguridade social como PIS, COFINS, CSLL, CPMF e arrecadação líquida do

RGPS e dispêndios de natureza previdenciária (RGPS, aposentadorias e pensões de servidores públicos e militares), assistência social com BPC/LOAS e Bolsa Família e Saúde, mostra que essas receitas estão cada vez mais insuficientes para o custeio. Enquanto em 2008 essas receitas representaram 111,8% da despesa, em 2023 essa proporção já havia caído para 73,7% (ver Gráfico 1 e Tabela 1A do Anexo). Com o envelhecimento populacional, que deve pressionar os gastos com previdência, assistência e saúde, essa insuficiência tende ou pode se ampliar nas próximas décadas. No atual contexto de reforma tributária, parece fundamental debater, com profundidade, a questão do custeio integral da seguridade social nas próximas décadas.

Gráfico 1 – Relação entre Receitas Típicas da Seguridade Social e Despesas de Natureza Previdenciária, Assistência Social (BPC/LOAS e Bolsa Família), Abono e Seguro-Desemprego e Saúde – Governo Federal – 2013 a 2023 – em %



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

2 Considerações Finais

O presente artigo mostrou que o Brasil possui um elevado nível de gasto governamental acima da média dos países emergentes e da América Latina. Também foi mostrado que o principal componente do gasto público está na função de proteção social, que atingiu 16,7% do PIB, ou seja, cerca de R\$ 1,685 trilhão, a maior parte com pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais. O gasto com proteção social aumentou tanto em proporção do PIB como em termos de participação na crescente despesa total. A despesa com proteção social aumentou de 14,4% para 16,7% do PIB, entre 2010 e 2022, e a participação no dispêndio governamental geral saltou de 34,1% para 36,4% no mesmo período. Portanto, o Brasil apresenta um elevado nível de gasto com proteção social, que tende a ser pressionado nas próximas décadas devido ao rápido e intenso envelhecimento populacional.

Frente a este cenário, é fundamental tanto planejar o financiamento da previdência e seguridade social como também tomar medidas do lado do gasto que permitam garantir a sustentabilidade de médio e longo prazo. Como mostrado, as tradicionais fontes de receita da seguridade social estão se mostrando cada vez mais insuficientes para o custeio integral das políticas públicas de previdência, assistência social e saúde. Considerando receitas e despesas mais tradicionais ou típicas da seguridade social, enquanto em 2008 essas receitas representaram 111,8% da despesa, em 2023 essa proporção já havia caído para 73,7%. Com o rápido e intenso envelhecimento populacional, as despesas devem ser pressionadas e, portanto, agravar ainda mais esse quadro de insuficiência. Nesse contexto, parece fundamental debater de forma profunda e com visão de médio e longo prazo o financiamento da previdência e seguridade social como um

todo no Brasil nas próximas décadas no atual contexto de reforma tributária.

Cabe destacar que a *fake news* de que não havia déficit da previdência, mas sim superávit da seguridade social, por conta da DRU, foi provada falsa com elevados déficits mesmo após o fim da DRU em 2019. Contudo, esse mito acabou não apenas postergando a adoção de uma reforma da previdência mais ampla, como a que ocorreu em 2019, como também acabou obscurecendo a necessidade do debate de planejar no médio e no longo prazo o financiamento da previdência e seguridade social no Brasil. Também cabe destacar a crescente dificuldade política de conseguir incrementos adicionais de arrecadação. Obviamente, existe capacidade limitada de tributação a partir da qual começa a prejudicar a atividade produtiva, que demanda racionalização e priorização do gasto público de forma a se atingir os objetivos em relação aos serviços públicos com a utilização dos recursos disponíveis, sem

que haja necessidade de crescimento desmesurado do gasto, ou seja, há necessidade de racionalização do gasto (SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL, 2015).

Referências

- GIAMBIAGI, Fábio; COSTANZI, Rogério Nagamine; SIDONE, Otávio. **A reforma previdenciária que faltou: a revisão das regras de aposentadoria rural**. FGV/IBRE, 2024. (Texto para Discussão 11).
- OCDE. **Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators**. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/678055dd-en>, 2023.
- SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL. **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência**./BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RODOPOULOS, Fabiana (Orgs). Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.
- STN; SOF; IBGE - Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria do Orçamento Federal e IBGE. **Despesa por função do governo geral**. Classificação COFOG – Classification of Functions of Government, 2023.

ANEXO

Tabela 1 A – Receitas Tradicionais da Seguridade Social e Despesas de Natureza Previdenciária, Abono/Seguro, Assistência Social (BPC/LOAS e Bolsa Família) e Saúde – Governo Federal – Brasil – 2013 a 2023 – em R\$ Bilhões Nominais

ANO	Receitas (a)	Despesas (b)	(a) / (b) em %
2013	626	609	102,8
2014	654	675	96,8
2015	667	728	91,7
2016	685	843	81,2
2017	749	894	83,8
2018	787	915	86,0
2019	799	1.001	79,8
2020	769	1.040	73,9
2021	927	1.089	85,1
2022	1.051	1.284	81,9
2023	1.119	1.518	73,7

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

- 1 Ver OCDE (2023, p. 211, Tabela 8.2: Public Expenditure on old-age and Survivor benefits).
- 2 https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLI-CACAO:48780 – p. 58. Acesso em: 21 mar. 2024.
- 3 A receita do RGPS, em valores nominais, foi de R\$ 55,7 bilhões e a despesa de R\$ 65,8 bilhões no ano de 2000.
- 4 No ano de 2023, a receita do RGPS foi de cerca de R\$ 593 bilhões e a despesa atingiu cerca de R\$ 899 bilhões.
- 5 De acordo com informações da Receita Federal, a arrecadação do MEI (5% do salário mínimo ou 12% no caso do caminhoneiro) foi, em 2022, de cerca de R\$ 4,8 bilhões. A arrecadação líquida do RGPS foi de 535,7 bilhões.

() 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).*