

Como anda a Previdência pós-reforma?

Marcos Mendes

Doutor em economia. Pesquisador associado do Insper

Rogério Nagamine Costanzi

Doutor em economia. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

Otávio Sidone

Doutorando em economia. Auditor federal de Finanças e Controle da STN

A despesa do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – a “previdência dos trabalhadores do setor privado” – caiu de 8,7% do PIB, em 2020, para 8,0% em 2021 e 2022. Essa queda em proporção do PIB criou a sensação de que a reforma feita em 2019 gerou economia muito superior àquela estimada quando da discussão e tramitação da reforma.

Ao final de 2022, a imprensa veiculou estimativa (<https://bit.ly/3Os8jnK>) de que a economia real com a reforma estaria quase 80% acima do estimado. Isso, por um lado, deu alento à ideia de que haveria espaço fiscal para gastar mais e, por outro, alimentou o discurso de que a reforma havia sido excessivamente dura, restando espaço para flexibilizações.

Este artigo mostra que os números de 2021 e 2022 não são suficientes para se projetar um cenário melhor que o esperado quando da realização da reforma. Ademais, já estão em andamento iniciativas de

contrarreformas e concretização de riscos judiciais, com peso sobre a despesa previdenciária.

Pressões sobre a despesa previdenciária

A redução da despesa do RGPS como proporção do PIB em 2021 e 2022 foi muito afetada por um desempenho do PIB acima da média histórica. O PIB cresceu 5% em 2021, recuperando o tombo gerado pela Covid, e 2,9% em 2022. Para o futuro, espera-se crescimento menor.

Mesmo com o otimismo em relação ao PIB de 2023, a expectativa do Relatório Focus do Banco Central de 7/7/2023 aponta para um avanço de 2,2% este ano. Menor, portanto, que o do ano passado. Para 2024 a estimativa cai para 1,3% e, para os anos seguintes, espera-se crescimento abaixo de 2%. Logo, o denominador da relação despesa/PIB deve ajudar menos no futuro. Ademais, maiores

taxas de crescimento implicam, posteriormente, maior ganho real do piso da seguridade social, visto que o salário mínimo voltará a ter ganho real vinculado pela variação do PIB de dois anos atrás.

Por outro lado, a despesa de 2020 é uma base de comparação muito elevada. O choque causado pela pandemia, com redução do PIB, fez a despesa do INSS atingir 8,7% do PIB em 2020, contra 8,4% na média dos dois anos anteriores. Por isso, a queda do gasto de 8,7% do PIB para 8% do PIB, na comparação de 2020 com 2021 e 2022, foi magnificada pelo dado atípico de 2020.

Ademais, a Covid implicou maior cessação de benefícios devido ao aumento da mortalidade de idosos, bem como aumento da “fila virtual” do INSS durante a pandemia. Felizmente, com o fim da pandemia, haverá um processo de “normalização” da dinâmica de cessação de benefícios previdenciários no âmbito do RGPS.

Quando olhamos para a frente, há vários motivos de preocupação.

Política de valorização do salário mínimo

Em primeiro lugar, temos a mudança na política de correção do salário mínimo, que tem grande impacto na despesa previdenciária. Desde 2020 ele vinha sendo corrigido apenas pela variação da inflação. A partir de 2023 a correção será pela inflação mais a variação real do PIB de dois anos anteriores.

Em 2023 já está vigorando um valor com aumento acima da inflação. O governo pretende manter o aumento real como política perene e, para isso, enviou ao Congresso o PL 2.385/23. Deve-se chamar a atenção para o fato de que, no passado, leis com teor similar fixavam data para o fim dos reajustes reais.

O referido projeto, por sua vez, fixa a regra em caráter definitivo. Uma vez aprovada, será muito difícil enfrentar a resistência política para mudar a regra ou interromper os aumentos reais.

O gráfico 1 mostra que, em 2027, em decorrência do reajuste real do salário mínimo, a despesa com benefícios previdenciários e com o Benefício de Prestação Continuada (BPC-LOAS) estará R\$ 49,2 bilhões mais alta (em valores reais a preços de 2023), em comparação com um cenário em que houvesse apenas a reposição da inflação.¹ Na realidade, o impacto é ainda maior, tendo em vista os efeitos no abono salarial e no seguro-desemprego, aqui não considerados.

Quando da promulgação da reforma, foi estimada uma economia de R\$ 436,8 bilhões para o período 2023-2027, em valores de 2023 e considerando apenas o RGPS. O re-

torno da valorização real do salário mínimo corresponde a 36% dessa economia, dado que implicará um gasto maior de R\$ 125,2 bilhões na soma desses cinco anos.

Revisão da vida toda

O STF possibilitou o uso das contribuições anteriores a julho de 1994 no cálculo do valor dos benefícios previdenciários, dos segurados que ingressaram no sistema antes de 26/11/99, quando mais vantajoso em relação ao cálculo que considerava apenas as contribuições a partir de julho de 1994. Conhecido como “revisão da vida toda”,² essa mudança de cálculo terá impacto significativo no incremento da despesa.

A estimativa apresentada pela Secretária da Previdência, de R\$ 46,4 bilhões, se referia exclusivamente

Gráfico 1 Estimativa do impacto da valorização real do salário mínimo na despesa do RGPS e do BPC/LOAS no período de 2023 a 2027

em R\$ bilhões de 2023 (apenas ganho real)



Elaboração dos autores.

ao impacto na aposentadoria por tempo de contribuição e considerando impactos retroativos e para um período futuro de 10 anos. A estimativa apresentada pelo INSS, durante o julgamento, foi muito maior, sendo de R\$ 120 bilhões de impacto retroativo e mais um efeito futuro, para 15 anos, de R\$ 360 bilhões, incluindo todas as espécies de benefícios que potencialmente podem ser afetadas.

Embora essa diferença nas estimativas tenha sido usada no debate público para tirar credibilidade dos cálculos apresentados pelo governo, deveria ficar claro que essas duas estimativas jamais poderiam ser comparadas de forma direta, pois englobam um conjunto muito diferente de espécies de benefícios e de períodos de tempo no futuro. Embora uma estimativa exata seja complexa de ser feita com precisão, a tendência, de qualquer forma, é que seja um impacto expressivo e se trata de matéria já julgada pelo STF. A complexidade operacional da questão, contudo, pode implicar demora no efetivo pagamento e, com isso, retardar o impacto no caixa. Mas, cedo ou tarde, ele ocorrerá.

Chama a atenção que um importante dispositivo de regra de cálculo de benefícios previdenciários aprovado pelo Congresso Nacional, por uma lei de 1999, seja alterada por novo entendimento do Judiciário, de forma questionável, apenas no ano de 2022. Certamente, trata-se de fato que incrementa a insegurança jurídica no país. Ademais da revisão da vida toda, há diversos riscos ju-

O MEI é fonte de déficit crescente para a Previdência, além de não cumprir a função para a qual foi criado, que é a de incluir pessoas pobres no regime previdenciário

diciais na seara previdenciária como, por exemplo, ações de inconstitucionalidade contra vários pontos da reforma de 2019.

Contrarreformas

Cabe destacar alguns retrocessos ou contrarreformas que vêm ocorrendo no âmbito legislativo. Em primeiro lugar, houve, em 2022, a aprovação de aposentadoria especial para os agentes comunitários de saúde e de combate às endemias por meio da Emenda Constitucional nº 120, de 5 de maio de 2022. Trata-se de precedente que, do ponto de vista político, tende a se disseminar para outras categorias.³

Recentemente, o Senado Federal aprovou, por unanimidade, projeto de lei complementar que amplia a aposentadoria especial para diversas categorias (PLP 245/2019). O referido projeto, por exemplo, concede direito à aposentadoria especial

em atividades de vigilância e guarda municipal. Também garante direito à aposentadoria especial à atividade em que haja exposição à radiação não ionizante oriunda de campos eletromagnéticos de baixa frequência.

Há necessidade de debater se o PLP 245/2019 é constitucional, tendo em vista que, na prática, garante aposentadoria especial para determinadas ocupações por lei complementar, sendo que o artigo 201 da Constituição garante tratamento diferenciado de aposentadoria para “cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, **vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação**”.

Ademais, há problemas no financiamento da aposentadoria especial, cuja concessão é bastante judicializada. Parte relevante dessas concessões judiciais ocorre sem que tenha sido feita a contribuição adicional exigida no caso dessa espécie de aposentadoria. Uma análise para as concessões judiciais de janeiro de 2020 a abril de 2022 mostrou que não houve contribuição adicional para cerca de 3/4 dos benefícios de aposentadoria especial concedidos por despacho judicial.⁴ Esses dados deixam claro que parcela relevante dos benefícios de aposentadoria especial concedidos, portanto, acaba ocorrendo, na prática, sem o custeio adicional previsto na legislação.⁵

O Senado aprovou o PL 334/23, agora sob análise da Câmara, que reduziu de 20% para 8% a contri-

buição previdenciária de municípios com menos de 156.216 habitantes.

O PLP 108/21, já aprovado no Senado, tramita com força na Câmara, propondo a elevação do limite de receita bruta anual para enquadramento como microempreendedor individual (MEI). O valor passaria de R\$ 81 mil para R\$ 130 mil. O MEI é fonte de déficit crescente para a Previdência (déficit atuarial estimado em R\$ 435,7 bilhões considerando os MEIs contribuintes em 2018), além de não cumprir adequadamente a função para a qual foi criado, que é a de incluir pessoas pobres no regime previdenciário (Costanzi e Sidone, 2022;⁶ Veloso, Holanda Barbosa Filho e Peruchetti⁷).

O milagre da contribuição única

A proposta original de reforma da Previdência era a de calcular o valor do benefício tomando por base 100% das contribuições, e não mais as 80% maiores. Isso tenderia a reduzir o benefício.

A partir do cálculo da média do salário de contribuição, seriam acrescentados 2% para cada ano adicional de contribuição que excedesse 15 ou 20 anos de contribuição.

Contudo, havia a possibilidade de que um ano adicional de contribuição com valor muito baixo resultasse em queda do valor do benefício, caso gerasse uma queda na média superior a 2%. Isso levou à inclusão de dispositivo que estabelecia que “poderão ser excluídas da média as contribuições que resultem em redução do valor do benefício, desde que mantido o tem-

**156 mil aposentadorias
tiveram aumento do valor
do benefício médio de
R\$ 1.484 para R\$ 2.265,
um incremento de
despesa da ordem de
R\$ 1,6 bilhão por ano**

po mínimo de contribuição exigido, vedada a utilização do tempo excluído para qualquer finalidade”.

Esta redação acabou permitindo o descarte, inclusive, de mais de 20% dos menores salários de contribuição. Logo, a mudança original, que consistia em passar a usar 100% das contribuições, e não mais apenas as 80% maiores, ficou prejudicada.

O problema se agravou pela combinação desse novo dispositivo com a interpretação jurídica de que o chamado divisor mínimo,⁸ fixado por lei ordinária, não teria sido recepcionado pela EC 103/2019. Essa combinação acabou permitindo que aposentadorias por idade (excluídas as rurais vinculadas ao salário mínimo) pudessem ter seu valor calculado com base em poucas ou até mesmo uma única contribuição.

Essa inadequada brecha legal implicou que muitas aposentadorias por idade, em vez de diminuírem, tivessem incremento de valor com a reforma. O contingente de bene-

fícios foi relevante. Uma pessoa com 15 anos de contribuição, cumpridos antes de julho de 1994, poderia excluir quase todas as suas contribuições posteriores a julho de 1994 e realizar o cálculo da média com poucas ou apenas uma contribuição. Mais que isso, este segurado poderia fazer uma única contribuição pelo valor do teto do RGPS e este valor ser usado como média para o cálculo do seu benefício.

Considerando apenas as aposentadorias urbanas 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 os critérios anteriores à reforma, foi possível identificar, no período de 13/11/2019 até 31/12/2021, cerca de 156 mil aposentadorias por idade que na verdade tiveram o valor do benefício elevado e não reduzido por conta da reforma.

Essas 156 mil aposentadorias tiveram aumento do valor do benefício médio de R\$ 1.484 para R\$ 2.265 (alta de +52,6%), que representa um incremento de despesa da ordem de R\$ 1,6 bilhão por ano.

A distorção foi sanada por meio da Lei nº 14.331, de 4 de maio de 2022, que restabeleceu um divisor mínimo para cálculo da média dos salários de contribuição, não podendo ser inferior a 108 (cento e oito) meses. Mas os benefícios já concedidos pesarão sobre a Previdência enquanto estiverem sendo pagos. Como se trata de aposentadorias

que, em geral, têm longa duração, o incremento da despesa persistirá durante muito tempo. Em 2021, a idade média para a aposentadoria urbana foi de 64 anos⁹ que, conforme a última tabela de mortalidade do IBGE, do ano de 2021, teria uma expectativa de sobrevida 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” implicará aumento da despesa no RGPS da ordem de R\$ 31,5 bilhões ao longo da vida dos beneficiários, representando relevante subtração na estimativa de economia gerada pela reforma.

Estimativa do impacto da reforma no RGPS

Estimativa feita a partir de microdados dos benefícios concedidos, comparando a concessão efetiva com aquela que prevaleceria no ano de 2020 com as regras anteriores à reforma, permitiu identificar o impacto da reforma desagregada por espécie de benefício. A economia estimada é bem menor que aquela advinda de conta agregada e pouco detalhada que levou à alegação de que a reforma estaria apresentando impacto quase 80% maior que o estimado.

De modo geral, a metodologia foi comparar, para cada benefício concedido, qual foi a chamada renda mensal inicial (RMI) com uma RMI simulada e, com essa simulação, estimar o impacto da reforma individualizada por benefício, bem como a economia decorrente de postergação.

O impacto do chamado “milagre da contribuição única” implicará aumento da despesa no RGPS da ordem de R\$ 31,5 bilhões ao longo da vida dos beneficiários

Foram considerados benefícios concedidos com data de despacho a partir de 13 de novembro de 2019 e que sofreram ou poderiam sofrer algum impacto potencial da Emenda Constitucional nº 103/2019.¹⁰ Em uma primeira seleção, havia um potencial de 3,2 milhões de benefícios, sendo cerca de 1,5 milhão de homens e cerca de

1,7 milhão de mulheres, mas nem todos foram afetados pela reforma.

Com base nesta metodologia, considerando apenas os benefícios que foram efetivamente concedidos, a economia com a reforma, sem considerar benefícios postergados e não concedidos, teria sido, até dezembro de 2020, de cerca de R\$ 2,3 bilhões, sendo a maior parte decorrente das pensões por morte (R\$ 1,4 bilhão).

Cabe reforçar que este impacto é apenas parcial, uma vez que considera apenas essas principais espécies, deixando, assim, de considerar aqueles benefícios que foram postergados e não foram concedidos até 2020.

De qualquer forma, essa estimativa de R\$ 2,3 bilhões está mais em linha com o que havia sido estimado antes da reforma para o ano de 2020 (R\$ 3,5 bilhões para o RGPS¹¹), sendo muito inferior aos R\$ 13,6 bilhões calculados de forma agregada e divulgados na imprensa.

Tabela 1 Estimativa de economia acumulada com reforma de 2019 considerando benefícios concedidos (RGPS) até dezembro de 2020

em R\$ milhões

Espécie de benefício	Economia acumulada até dezembro de 2020 em R\$ milhões
Pensão por morte	1.409
Aposentadoria por invalidez	182
Aposentadoria por idade	303
Aposentadoria por tempo de contribuição*	233
Auxílio-doença	183
Total dessas espécies	2.309

Elaborada pelos autores a partir de dados da Dataprev. *Inclui aposentadoria especial e professor.

Aquela conta agregada tem indícios de inconsistência. Para atingir a economia estimada de R\$ 109,5 bilhões no RGPS no período 2020-2022 (sendo R\$ 13,6 bilhões em 2020, R\$ 35,3 bilhões em 2021 e R\$ 60,6 bilhões em 2022), a trajetória de gastos sem reforma (cenário contrafactual) exigiria um crescimento real da despesa no patamar de 4% nos anos de 2021 e 2022. Porém, em nenhum dos anos imediatamente anteriores à reforma (2017 a 2019), o incremento real da despesa ficou acima do patamar de 3%, sendo de 2,4% no ano de 2019, por exemplo.¹² Entre dezembro de 2002 e o mesmo mês de 2022, o estoque de benefícios do RGPS cresceu ao ritmo de +2,7% a.a.

Avaliações de impacto, a rigor, precisam ser feitas isolando o efeito de diferentes fatores como, por exemplo, os impactos da pandemia e o alto nível de represamento dos benefícios ou da “fila” do INSS nos anos de 2020 e 2021, parcialmente revertido em 2022. Não se deveria tirar conclusões de simples extrapolações de dados agregados e de curto prazo.

Considerações finais

Não procede a afirmação de que a reforma da Previdência estaria gerando economia muito superior àquela estimada durante a sua tramitação. Os números estão em linha com o que era esperado, e sendo corroídos por contrarreformas, reinterpretações da lei pelo Judiciário, brechas jurídicas e, sobretudo, pela decisão de conceder aumentos reais para o salário mínimo.

Não procede a afirmação de que a reforma da Previdência estaria gerando economia muito superior àquela estimada durante a sua tramitação

A queda da despesa com benefícios previdenciários, como proporção do PIB, em 2021 e 2022, quando comparada a 2020, reflete questões episódicas, e não uma tendência que se reproduzirá nos anos seguintes.

O gráfico 2 apresenta a nossa estimativa para a trajetória da despesa do RGPS como proporção do PIB até 2032. A combinação de política de valorização do salário mínimo com aumento esperado do patamar com precatórios a partir de 2027 ajuda a explicar a tendência de incremento no período entre 2023 e 2032 (supondo a permanência dos ganhos reais do piso legal até 2032). A expectativa é que em 2032 a despesa do RGPS alcançaria o patamar de 8,6% do PIB. Ademais, qualquer desaceleração econômica tende a ter relevante impacto na trajetória tendo em vista que irá representar a combinação de ganho real mais elevado do salário mínimo (baseado em um PIB que cresceu mais no passado) com

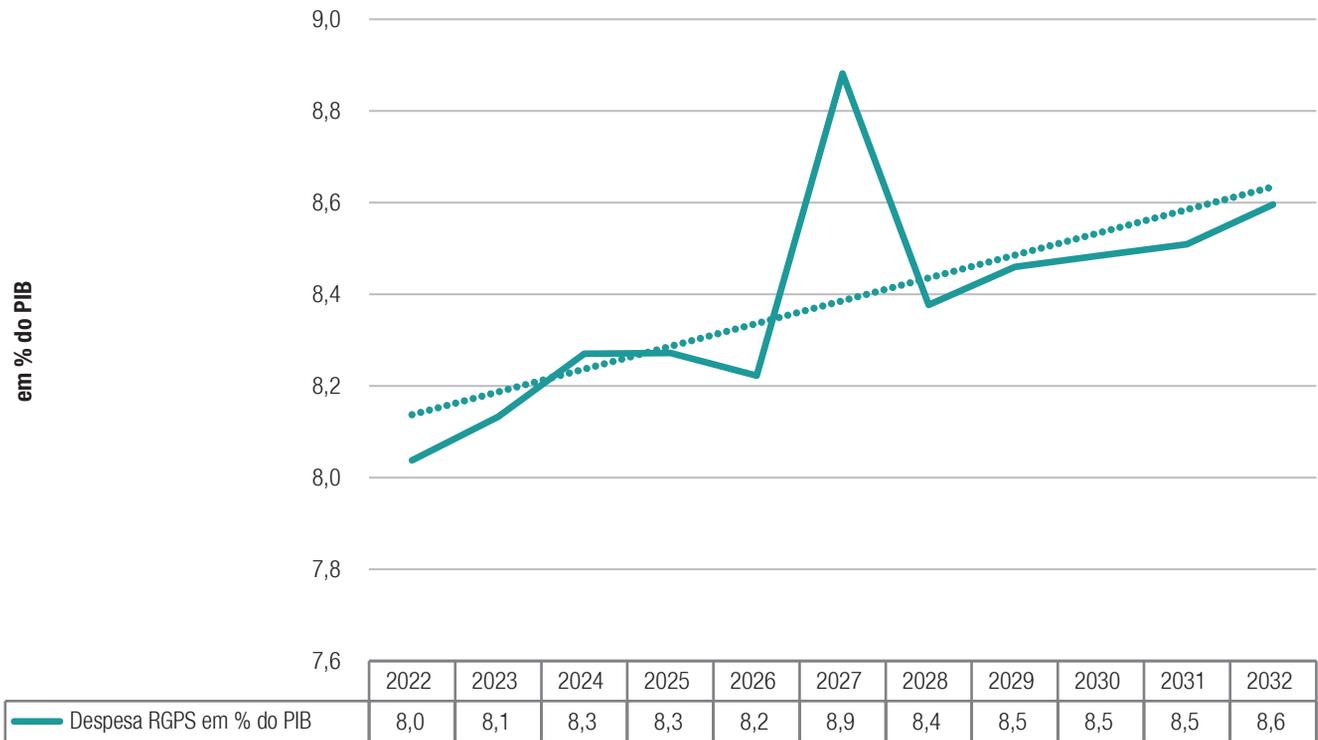
crescimento econômico mais reduzido no presente.

Fica claro que o melhor que conseguiremos será um crescimento menos acelerado da despesa. Nada que evite a necessidade de uma nova reforma mais adiante, tendo em vista que a de 2019 não tratou de temas importantes, que precisam ser debatidos com maior profundidade, como adoção de mecanismos de ajuste automático à demografia (bastante utilizados no âmbito da OCDE), o MEI, as aposentadorias especiais concedidas a várias profissões, a diferença de idade de aposentadorias para mulheres (principalmente dado que essas mantiveram uma exigência de menor tempo de contribuição sob a regra permanente), previdência rural, a harmonia entre os benefícios contributivos e não contributivos como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que é pago sem exigir contribuição prévia, entre outras questões relevantes. Também há questões importantes em relação aos regimes de Previdência dos servidores públicos e dos militares, cabendo destacar a indevida exclusão dos estados e municípios durante a tramitação no Congresso Nacional da EC 103/2019, que cria riscos de regras diferentes entre uma grande quantidade de entes. Em junho de 2023, 666 municípios dos mais de 2 mil haviam realizado reforma, ou seja, menos de 1/3 do total (cerca de 31% do total).¹³ 

¹³ Considerando projeções do Relatório Focus de 7/7/2023. Supondo crescimento do PIB real nos anos de 2022, 2023, 2024 e 2025 de, respectivamente, 2,9%, 2,19%, 1,28% e 1,8%. Em um cená-

Gráfico 2 Despesa do RGPS em % do PIB

Projeção 2023 a 2032



Elaboração dos autores.

rio de maior crescimento econômico, o impacto do ganho real será ainda maior. Foi considerado o impacto sobre as novas concessões e ritmo de crescimento do estoque de benefícios moderado de 1,6% a.a. para o RGPS no período de 2023 a 2027.

²Para uma análise bem mais detalhada sobre o julgamento do STF da “revisão da vida toda” ver <https://bit.ly/3O6jQYG>. A decisão do STF é que os segurados que ingressaram no sistema antes de 26/11/1999, data da publicação da Lei nº 9.876/00, mas que implementaram as condições para benefício previdenciário após a referida lei, mas antes da EC 103/2019, têm o direito de optar pela regra definitiva, caso esta lhe seja mais favorável. De forma mais resumida, têm o direito de escolher o cálculo do benefício com todas as contribuições (antes e a partir de julho de 1994) e a partir de julho de 1994, a que for mais vantajosa.

³Supondo um pagamento adicional de cinco anos e considerando o total de vínculos pela RAIS em 2021 (cerca de 260 mil), mesmo utilizando, de forma conservadora, um valor de benefício de dois salários mínimos atuais, o impacto de longo prazo seria uma despesa adicional da ordem de R\$ 44,7 bilhões.

⁴Cerca de 75,4% das aposentadorias especiais concedidas no período de junho de 2003 a de-

zembro de 2020 foram por despacho judicial. Informações sobre ausência da alíquota adicional obtidas de relatório da Dataprev.

⁵Ver § 6º do artigo 57 da Lei nº 8.213/1991.

⁶Ver Costanzi e Sidone: Avaliação da política previdenciária: o caso do microempreendedor individual (MEI). In: Mendes, M. (Org.). *Para não esquecer: políticas públicas que empobrecem o Brasil*. Rio de Janeiro: Autografia, p. 319-343, 2022.

⁷Análise do MEI: evolução, características socioeconômicas e sustentabilidade fiscal. Fernando Veloso, Fernando de Holanda Barbosa Filho e Paulo Peruchetti, Disponível em: <https://bit.ly/3K09ZSD>.

⁸O divisor mínimo foi criado pela Lei nº 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, consequentemente, 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 artigo 18, o divisor considerado no cálculo da média não poderia ser inferior a 60% do período decorrido da competência de julho de 1994 até a data de

início do benefício, limitado a 100% de todo o período contributivo.

⁹Ver 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.

¹⁰A data de despacho posterior à EC, por si só, não garante impacto da reforma, pois pode haver direito adquirido ou o beneficiário poderia ter adquirido a possibilidade de concessão antes da reforma, bem como o requerimento pode ter sido feito antes de 13 de novembro de 2019.

¹¹Valor líquido para o RGPS e, portanto, considera o efeito das alterações de alíquota.

¹²Considerando a despesa com benefícios, sem Comprev e sentenças judiciais, pois é a parte do gasto do RGPS afetada.

¹³Dado conforme painel de acompanhamento do Ministério da Previdência. Disponível em <https://bit.ly/43w2w50> - acesso em 11/07/2023. Segundo o referido painel, é considerada reforma “quando o ente adotou em lei local, ao menos 80% das regras de benefícios previstas na EC 103/2019, considerando requisitos e forma de cálculo das aposentadorias e pensão”. Considerando 11 capitais.