

textos para discussão

164

julho de 2025

A previdência social no Brasil: tendências e desafios

Fabio Giambiagi

textos para discussão

164

julho de 2025

A previdência social no Brasil: tendências e desafios

Fabio Giambiagi

Fabio Giambiagi é economista do BNDES.

Este artigo é parte de um conjunto de reflexões do autor, que procura compilar em um único documento os dados e informações coletados ao longo de suas pesquisas sobre o tema. Com esse objetivo, já foram publicados os textos de Giambiagi e Tinoco (2023) acerca das estatísticas fiscais de 1981 a 2023, e de Giambiagi, Borça Jr. e Magalhães (2024) com o retrospecto de três décadas de estatísticas acerca do BNDES. No artigo atual, o objetivo é deixar um registro organizado acerca do histórico previdenciário do país da década de 1980 em diante.

O autor agradece os comentários de Ana Claudia Além, Gilberto Borça Jr. e Letícia Magalhães acerca de uma versão preliminar do artigo, esclarecendo que, naturalmente, é o único responsável pelo seu conteúdo final.

O presente artigo é de exclusiva responsabilidade do autor, não refletindo, necessariamente, a opinião do BNDES.

Resumo

Este artigo apresenta os principais dados referentes à situação da previdência social brasileira. Após mostrar as características gerais da organização do sistema previdenciário do país, o texto expõe as principais tendências observadas ao longo das últimas décadas, com dados que, em alguns casos, remontam aos primeiros anos da década de 1980, destacando o papel da demografia. Chama-se a atenção, em particular, para a expansão das despesas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que, após terem sido de 2,5% do produto interno bruto (PIB), em 1988, por ocasião da aprovação da Constituição, têm alcançado recentemente em torno de 8% do PIB. Conjuntamente com uma análise do crescimento das despesas assistenciais do Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (BPC-Loas), explica-se que, não obstante a relevância da reforma previdenciária de 2019, o país ainda enfrenta desafios significativos na área, sendo necessário que se prepare para uma nova rodada de mudanças paramétricas, se não no restante da década, com certeza na de 2030, à luz das tendências demográficas vigentes.

Palavras-chave: previdência social; aposentadoria; reforma da previdência; INSS; Regime Geral da Previdência Social.

Abstract

This article presents the main data regarding the situation of Brazilian social security. After showing the general characteristics of the organization of the country's social security system, the text sets out the main trends observed over the last few decades, with data that, in some cases, date back to the early 1980s, highlighting the role of demographics. Attention is drawn, in particular, to the expansion of expenditure by the National Social Security Institute (INSS), which, after having been 2.5% of the gross domestic product (GDP) in 1988, when the Constitution was approved, has recently reached around 8% of the GDP. Together with an analysis of the growth in welfare expenditures under the Continuous Cash Benefit Programme of the Organic Social Assistance Law (BPC-Loas), it is explained that, despite the relevance of the 2019 pension reform, the country still faces significant challenges in this area, and it is necessary to prepare for a new round of parametric changes, if not in the rest of the decade, certainly in 2030, in light of current demographic trends.

Keywords: social security; retirement; pension reform; National Social Security Institute; General Social Security Regime.

Sumário

1.	Introdução	9
2.	Organização da previdência social brasileira	10
3.	Previdência social: tendências históricas.....	14
4.	O papel da demografia.....	21
5.	Reformas recentes da previdência social.....	26
6.	O teto contributivo	30
7.	A previdência dos servidores	32
8.	A questão fiscal.....	35
9.	Os benefícios da Loas	41
10.	Desafios para o futuro.....	44
	Referências bibliográficas.....	47
	Apêndice. Previdência social – Quantidade de benefícios ativos.....	51

1. Introdução

A previdência social começou a chamar a atenção dos economistas na década de 1980. Até então, por ser um tema historicamente – na época – “recente”, ele não gerava maior curiosidade, comparativamente a assuntos que, até então, eram dominantes nas preocupações desses profissionais, como a inflação ou a dívida externa.¹

Os primeiros especialistas a se debruçarem sobre o tema apontaram para a existência do que posteriormente veio a se popularizar como a figura do “bônus demográfico”, fase na qual a população em idade de trabalhar cresceria a uma taxa superior à da população como um todo, como parte de um conjunto de circunstâncias favoráveis ao crescimento econômico do país, mas que, mais tarde, seria seguida por anos de “ônus demográfico”, em que aconteceria o contrário, complicando as perspectivas para o desenvolvimento do país.²

Cabe, aqui, chamar a atenção para um ponto-chave. O alerta associado à natureza temporária do bônus demográfico se acentua quando se leva em conta que há uma diferença muito grande entre os dois segmentos que compõem a população que não está em idade de trabalhar. Isso porque, embora a dinâmica do que acontece nos grupos etários mais jovens possa ser compensada – em relação ao raciocínio envolvido no argumento do citado bônus – pelo movimento das faixas etárias mais idosas, seus efeitos fiscais são completamente diferentes. A razão é que, de um modo geral, o cuidado das crianças cabe às famílias, mas, na grande maioria dos casos, economicamente a sustentação financeira dos idosos cabe ao sistema previdenciário ou assistencial estatal. O que se quer dizer com isso é que, embora o país se encontrasse ainda, até alguns anos atrás, na fase favorável do ciclo explicado, o impacto fiscal decorrente do crescimento do número de idosos já estava começando a aparecer. E, atualmente, utilizando uma expressão muito citada no debate sobre o tema, “o futuro chegou”.

Este texto procura lançar luz sobre esse tema, tendo como objetivo deliberado o de colocar os principais dados no centro da discussão, evitando dessa forma a incursão nos temas mais controversos, ligados, em geral, às propostas acerca de como encaminhar as questões. O propósito, num assunto geralmente sujeito a enormes controvérsias, é apenas o de expor as razões pelas quais será necessário

¹ Para um dos primeiros estudos sobre a matéria, ver Moura da Silva e Luque (1982). Destaque-se também o papel de Francisco Oliveira, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), de conhecida trajetória acadêmica ligada ao tema, a ponto de ser conhecido entre os colegas como “Chico Previdência”, trajetória essa infelizmente interrompida pela sua morte prematura. Como síntese da contribuição de “Chico”, cabe destacar o texto de Oliveira e Beltrão (1989).

² Para uma visão holística da questão previdenciária, com seus diversos aspectos conceituais, recomenda-se ver Afonso e Sidone (2025). Além dos elementos econômicos, demográficos e atuariais da análise, não se deve perder de vista as implicações jurídicas envolvidas no debate sobre o tema. Em relação a essa abordagem, sugere-se a leitura do livro de Zambitte (2011).

o país se debruçar sobre o assunto. Entretanto, a melhor forma de fazer isso está além dos limites modestos do presente artigo.³

O artigo está dividido em dez seções, incluindo a presente introdução. Depois dela, a segunda seção mostra as características gerais da organização do sistema previdenciário brasileiro, após o que se segue uma descrição das principais tendências observadas ao longo das últimas décadas e uma discussão do papel desempenhado pela demografia. A quinta seção aborda as diversas reformas do sistema feitas ao longo das últimas três décadas, e é seguida de dois tópicos específicos acerca do teto contributivo e da previdência dos servidores. A oitava seção discute as implicações fiscais dos temas tratados e é complementada por uma discussão acerca do benefício assistencial da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). Finalmente, a décima e última seção discute os desafios que o país, cedo ou tarde, terá que encarar.

2. Organização da previdência social brasileira⁴

As origens da previdência social brasileira se situam no longínquo ano de 1923, quando foi aprovada a Lei Eloi Chaves, que representou o marco legal que regulamentou a existência do que naquela época se chamava de “caixas de aposentadoria e pensões”, embrião do sistema previdenciário brasileiro. A lei original versava sobre a categoria dos ferroviários, no rasto da qual, porém, estruturaram-se diversos casos similares, por analogia. Como os portuários em 1926, os serviços telegráficos e radiotelegráficos em 1930 e assim sucessivamente. No começo, a vinculação dos filiados se dava por empresa, mas no governo Getúlio Vargas, na década de 1930, o Estado assumiu a gestão das novas instituições, quando surgiram os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP) dos marítimos, dos comerciários, dos bancários etc. Dada a heterogeneidade da força dessas categorias, com o tempo passou a existir uma pressão crescente no sentido de unificar todos esses institutos numa grande instituição federal, que congregasse o conjunto dos IAPs num único organismo centralizado. Como essas questões muitas vezes demandam discussões longas, que transcendem mais de uma gestão, tais pressões desaguaram na aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (Lops), nesse caso após nada menos que 14 anos de debate parlamentar. Como desdobramento dela, em 1966 foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), instalado na prática em 1967, com a unificação dos IAPs sob um único “guarda-chuva”.

Novos marcos desse processo de evolução institucional foram a extensão dos direitos previdenciários aos trabalhadores rurais, em 1971, e às empregadas do-

³ Para o leitor interessado em conhecer as sugestões do autor acerca disso, sugere-se ler Giambiagi (2007).

⁴ Para uma visão geral sobre a previdência social brasileira, ver o capítulo previdenciário de Giambiagi e Além (2016).

místicas, em 1972; a criação do Ministério de Previdência e Assistência Social em 1974; a aprovação da Constituição de 1988 – à qual já iremos nos referir em maiores detalhes –; e a transformação, em 1990, do antigo INPS no atual Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

A Constituição de 1988, de certa forma, cristalizou a visão existente há muito tempo nos estamentos burocráticos correspondentes de que o sistema previdenciário brasileiro teria que ter um claro componente distributivo.⁵ Exemplos dessa característica foram a definição de um piso previdenciário e sua vinculação ao salário mínimo como valor mínimo, com a definição constitucional de que “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo”; bem como o fato de que, na prática, tal definição implicou dobrar instantaneamente o piso rural, que até então era de meio salário mínimo, sendo unificado com o piso urbano, algo que teve profundas implicações fiscais nos anos posteriores.

A previdência social está estruturada em duas grandes famílias: i) o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), tipicamente relacionado ao INSS, predominantemente associado a contribuições dos trabalhadores formais do setor privado, que recolhem contribuições com base nas quais, posteriormente, fazem jus ao recebimento de um benefício; e ii) os Regimes Próprios da Previdência Social (RPPS), organizados de forma análoga, mas abrangendo os trabalhadores da administração pública, seja a federal ou das unidades subnacionais. Na estrutura legal brasileira, com 27 estados e mais de 5.500 municípios, a existência de máquinas públicas organizadas gerou, na prática, um RPPS federal, 27 RPPSs estaduais e um conjunto importante de RPPSs municipais, associados àquelas cidades que, pela qualidade e/ou peso do seu funcionalismo, conseguiram estruturar um regime próprio.

Adicionalmente, no Brasil temos também o sistema de aposentadoria complementar, de natureza privada.⁶ Nele, o contribuinte realiza aplicações, na forma de depósitos específicos e/ou contribuições regulares ao longo de anos, cuja acumulação lhe dá direito, a partir de uma determinada data, a receber uma renda complementar à sua aposentadoria do RGPS ou RPPS correspondente. Esse sistema, por sua vez, subdivide-se em dois grandes ramos: (i) o das entidades fechadas, tipicamente associado a funcionários de grandes empresas, estatais ou não, como a Previ no Banco do Brasil, a Petros na Petrobras, a Valia na Vale etc.; e (ii) o das aplicações individuais em instituições financeiras de livre escolha que forneçam a possibilidade de aplicar nos Planos Gerador de Benefício Livre (PGBL) e Vida Gerador de Benefício Livre (VGBL), com base no mesmo princípio de aplicações sucessivas, seguidas da fase de desacumulação durante os anos de retiradas. Por último, tais planos são divididos, por sua vez, em duas outras “famílias”: as de “benefício definido” (BD) e as de “contribuição definida” (CD). Nos planos BD,

⁵ Para uma análise acerca desses aspectos, ver Afonso (2016).

⁶ Sobre esse regime, ver Nese e Giambiagi (2020).

o benefício é definido e, dadas as contribuições, o resultado será superavitário ou deficitário, cabendo à regulamentação definir os mecanismos de rateio nessas situações. Já nos planos CD, o que é definido é a contribuição e o benefício dependerá dela, da extensão do período contributivo e da rentabilidade das aplicações feitas nos anos de acumulação de capital.

A Tabela 1 apresenta uma visão geral do RGPS, de longe o mais importante dos sistemas citados, pela extensão do número de contribuintes e beneficiários e pelos montantes envolvidos. Estamos falando de um sistema que em 2024 pagava 34 milhões de benefícios estritamente previdenciários – sem contar os assistenciais, objeto de outra seção do presente artigo.⁷ As aposentadorias são o benefício mais importante e, entre elas, aquelas por idade.

Tabela 1. Composição dos benefícios previdenciários emitidos pelo INSS – dezembro/2024

Composição	Número benefícios	%	Valor (R\$ bilhões)	% valor	Valor médio (em SM*)
Aposentadorias	23.439.096	69,8	42,8	72,8	1,29
Idade	13.164.623	39,2	18,5	31,5	1,00
Invalidez	3.272.749	9,7	5,3	9,0	1,14
Tempo de contribuição	7.001.724	20,9	19,0	32,3	1,92
Pensão por morte	8.417.325	25,1	13,4	22,8	1,13
Auxílio-doença	1.417.831	4,2	2,3	3,9	1,16
Outros	299.879	0,8	0,3	0,5	0,78
Total	33.574.121	100,0	58,8	100,0	1,24
Urbanos	23.298.109	69,4	46,1	78,4	1,40
Rurais	10.276.012	30,6	12,7	21,6	0,87

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Boletim Estatístico da Previdência Social – BEPS (Brasil, 2025b).

*SM: Salários mínimos.

A tabela mostra também a decomposição do valor e fornece uma ideia relativa do valor *per capita* de cada tipo de benefício. Embora o benefício individual tenha um piso de um salário mínimo, pode haver situações de valores inferiores em caso de compartilhamento entre mais de um beneficiário, no caso de um benefício derivado, quando, por exemplo, um benefício original é dividido entre dois ou três indivíduos em caso de óbito do titular.

Dada a sua importância absoluta e relativa, a maior parte do presente texto tratará do RGPS. Para efeitos comparativos, porém, a Tabela 2 apresenta uma visão mais abrangente da questão previdenciária federal, incluindo também o resultado do RPPS federal, sob a ótica fiscal. Observe-se que:

⁷ Não se trata, a rigor, de 34 milhões de pessoas, pois pode haver benefícios duplicados, no sentido de uma mesma pessoa receber dois benefícios, de modo perfeitamente legal. É o caso típico de alguém que é ao mesmo tempo aposentado(a) e pensionista, devido ao falecimento do cônjuge.

- i. a maior parte do déficit previdenciário federal provém do desequilíbrio do INSS, embora os servidores respondam pela maior relação entre o déficit e a despesa, devido às baixas receitas do RPPS federal; e
- ii. pela mesma razão – baixa receita – o principal componente do desequilíbrio do INSS é resultado do regime previdenciário rural.

Tabela 2. Composição do déficit previdenciário federal – 2024 (% PIB)

Composição	Receita	Despesa	Déficit
INSS	5,46	7,99	2,53
Urbano	5,39	6,31	0,92
Rural	0,07	1,68	1,61
Servidores	0,16	1,40	1,24
Total	5,62	9,39	3,77

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Secretaria do Tesouro Nacional (Brasil, 2025d). Para 2024, a despesa dos servidores é uma estimativa do autor.

Há também o conjunto dos RPPS dos governos subnacionais – estaduais e municipais. Sobre estes, porém, cabe fazer alguns comentários que é importante levar em consideração: (i) há um óbvio problema de desalinhamento de incentivos, no sentido de que o Governo Federal não tem estímulos para se envolver numa batalha política para resolver um problema que não é dele;⁸ (ii) o sistema de estatísticas fiscais brasileiro carece de informações mensais sobre essa realidade, o que dificulta o seu acompanhamento tempestivo, ao contrário do que ocorre com o INSS, por exemplo; e (iii) mesmo em relação às contas anuais, os dados de receita e despesa previdenciária de estados e municípios deixam muito a desejar.

Dito isso, porém, sabe-se, por informações antigas divulgadas na época em que esses temas estavam muito em evidência, há cinco ou seis anos, que o conjunto dos RPPS estaduais e municipais tinha uma receita de entre 1,0% e 1,5% do produto interno bruto (PIB) e representava uma despesa da ordem de 2,0% a 2,5% do PIB, com o déficit agregado desse universo subnacional evoluindo de um desequilíbrio em torno de 1,0% do PIB para níveis mais próximos de 1,5%, com o passar do tempo.

⁸ É o caso típico da regra de aposentadoria dos professores, extremamente generosa *vis a vis* as demais categorias, mas que não afeta, essencialmente, as finanças federais, uma vez que os professores universitários – pagos pela União – têm o mesmo regime das demais categorias e não o dos professores do ensino fundamental e médio. Assim, a tendência é que o Governo Federal não se sensibilize com a questão como pode ser sensibilizado por outros tópicos que afetam, sim, a despesa do Governo Central com o pagamento de benefícios.

3. Previdência social: tendências históricas⁹

A tendência ao agravamento dos desequilíbrios previdenciários é algo bem documentado na literatura internacional sobre o tema.¹⁰ O Brasil é parte desse contexto geral, caracterizado pela tendência a que os benefícios cresçam a taxas superiores às do crescimento da economia, gerando um ônus fiscal que vai se acentuando com o passar do tempo (ver Tabela 3, em que os benefícios estão expressos em termos físicos, isto é, reais e não monetários).¹¹ Se tomarmos como referência as últimas quatro décadas e meia, observa-se que:

- o crescimento dos benefícios foi largamente superior ao da economia, embora as taxas não tenham sido particularmente elevadas no século atual;
- houve uma certa tendência ao arrefecimento do crescimento dos benefícios, devido às reformas realizadas; e
- no conjunto, quem liderou o crescimento foi o das aposentadorias por tempo de contribuição (TC).

Tabela 3. Brasil: Taxas variação médias anuais por década por tipo de benefício previdenciário ativo (% a.a.)

Benefício	1980/1990	1990/2000	2000/2010	2010/2020	2020/2023	Média
Aposentadorias	5,4	6,1	3,1	3,2	2,3	4,3
Idade	5,6	7,3	3,4	3,4	3,5	4,8
Tempo contribuição	6,5	8,7	3,0	4,1	1,4	5,3
Invalidez	4,5	1,2	2,6	1,1	-0,3	2,2
Pensões	6,9	3,8	2,6	1,7	1,8	3,6
Outros*	-1,2	-3,2	9,5	-2,5	13,9	1,4
Total	5,2	4,9	3,2	2,6	2,6	3,9
PIB	1,6	2,6	3,7	0,3	3,7	2,2

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) – vários anos (Brasil, 2025a).

*Auxílios, salários-família e maternidade, abono e vantagens.

⁹ Para uma robusta compilação de dados históricos sobre a previdência social brasileira, ver Santos (2009).

¹⁰ Para as tendências gerais no mundo, ver Holzmann e Hinz (2004). Para o caso da América Latina, ver Crabbé (2005) e CAF (2020).

¹¹ As estatísticas previdenciárias brasileiras utilizam, no Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS), de longa data, dois conceitos diferentes para medir o contingente (estoque) de aposentadorias. O primeiro é o dos benefícios “ativos” (antigamente denominados “em manutenção”) e o segundo o dos benefícios chamados de “emitidos”. A diferença entre um e outro conceito é muito pequena e se refere a detalhes administrativos. A vantagem da estatística dos benefícios “emitidos” é que ela é igual à do Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS), com periodicidade mensal e que permite um maior acompanhamento. Já a vantagem da estatística dos benefícios “ativos” é que permitem montar séries mais antigas no tempo. Dependendo da situação e da importância de ter uma série longa ou não, neste artigo adota-se um conceito ou outro, sempre esclarecendo no cabeçalho qual é o critério adotado.

A dinâmica retratada na Tabela 3 obedece basicamente a três causas:

- i. as regras de aposentadoria por tempo de contribuição;
- ii. a diferença de regras por gênero em favor das mulheres; e
- iii. a dinâmica dos benefícios rurais.

Vejamos essas questões mais de perto.

No caso das aposentadorias por TC, sua dinâmica decorreu da regra vigente durante décadas, por meio da qual se, no caso da aposentadoria por idade, os homens se aposentavam com 65 anos, eles podiam fazê-lo antes se tivessem 35 anos de "tempo de serviço" – regra posteriormente ajustada para “tempo de contribuição” – sendo que no caso das mulheres esses parâmetros exigiam cinco anos a menos. No caso dos homens, portanto, quem começasse a trabalhar e contribuir aos 18 anos e tivesse 35 anos de contribuição sem interrupção, poderia se aposentar aos 53 anos de idade, com chance de fazê-lo antes se optasse pela aposentadoria proporcional que vigorou durante parte do período retratado na citada Tabela 3.

A Tabela 4 apresenta uma visão eloquente das distorções que isso provocava. Observe-se que, em 1997, antes da reforma constitucional de 1998, no meio urbano e tomando como referência o fluxo de concessões de novas aposentadorias do INSS por TC, 25% delas ocorria até os 44 anos (devido às citadas aposentadorias proporcionais) e 82% até os 54 anos de idade. Com as reformas posteriores, em 2023 esses percentuais tinham cedido a 2% e 36%, respectivamente.

Tabela 4. Proporção das novas aposentadorias urbanas por tempo de contribuição concedidas pelo INSS, por idade na data de início do benefício, em relação ao total de novas aposentadorias urbanas por tempo de contribuição concedidas pelo INSS (%)

Ano	Idade (anos)		
	Até 44	Até 49	Até 54
1992	6,5	30,3	64,3
1993	8,0	32,2	65,0
1994	8,3	33,0	66,5
1995	13,2	42,4	73,0
1996	21,6	55,1	79,2
1997	25,3	58,0	81,6
1998	21,9	51,9	76,8
1999	12,5	37,3	66,7
2000	12,2	35,6	65,5
2001	9,2	33,7	65,7
2002	6,0	27,0	61,3
2003	3,7	23,9	60,5
2004	3,1	23,3	60,5
2005	3,3	23,5	61,1
2006	3,4	23,2	61,4
2007	3,0	22,4	61,7
2008	3,6	23,2	62,1

Continua

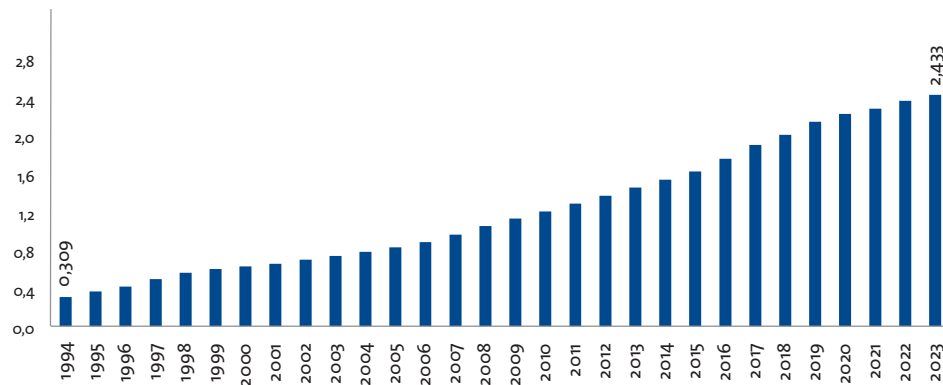
Continuação

Ano	Idade (anos)		
	Até 44	Até 49	Até 54
2009	3,0	21,2	60,6
2010	2,5	20,0	59,4
2011	2,3	18,8	57,9
2012	2,3	18,2	57,0
2013	2,2	17,3	55,0
2014	2,0	16,2	53,6
2015	2,3	16,1	51,0
2016	2,2	15,3	49,6
2017	2,1	16,1	52,5
2018	2,1	15,9	52,0
2019	1,7	14,3	50,1
2020	2,5	17,1	51,7
2021	2,3	15,5	47,2
2022	1,7	12,3	41,1
2023	2,0	11,8	36,2

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do AEPS – vários anos (Brasil, 2025a).

Além da questão geral das regras generosas para aposentadoria por TC, cabe chamar a atenção para o segundo fator de pressão sobre os benefícios, representado pelo diferencial de gênero, que era cumulativo com a citada generosidade do regime de aposentadoria por TC.¹² O Gráfico 1 mostra o efeito da superposição desse conjunto de regras.

Gráfico 1. Benefícios ativos: aposentadorias femininas urbanas por tempo de contribuição (milhões)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do AEPS – vários anos (Brasil, 2025a).

OBS: Até 2003 (inclusive) os dados referem-se aos benefícios em manutenção (incluem benefícios suspensos).

¹² O diferencial de gênero em favor das mulheres existia em muitos outros países, mas nesse ponto é necessário fazer duas ressalvas. A primeira é que em muitos deles as regras foram mudando, no sentido da convergência de regras entre os sexos. E o segundo é que no caso havia uma regra de aposentadoria por idade, apenas (por exemplo, 65 anos para os homens e 60 para as mulheres). Ao permitir um diferencial de cinco anos em relação a uma regra de aposentadoria por TC que *per se* já era muito generosa em relação à da idade, no limite tornava-se possível que, se uma adolescente tivesse o seu “cartão do INSS” pago a partir dos 16 anos – provavelmente pelos pais – e desse continuidade ao seu fluxo contributivo na vida adulta, essa pessoa do gênero feminino poderia se aposentar aos 46 anos. Para uma discussão sobre a questão de gênero, ver Sidone e Giambiagi (2025).

O número de aposentadorias femininas urbanas por TC, cujo contingente era de 309 mil pessoas em 1994, ano da estabilização do Plano Real, aumentou, em um quarto de século, até 2,151 milhões em 2019, ano da reforma previdenciária mais recente. Isso corresponde a uma expressiva taxa média de crescimento físico anual de 8,1 % a.a. durante 25 anos.

A Tabela 5 dá uma ideia da evolução do peso feminino no fluxo de novas aposentadorias – “concessões”, na linguagem previdenciária. Como reflexo das mudanças no mercado de trabalho ao longo das décadas, esse peso evolui de menos de 20%, no caso das aposentadorias por TC em meados da década de 1990, para aproximadamente 40%, recentemente. No caso das aposentadorias por idade, o peso feminino já era majoritário pelo fato, justamente, de que no passado as aposentadorias por TC eram predominantemente masculinas, o que significava que muitos homens, ao atingir a idade de aposentadoria por idade de 65 anos, na prática já estavam nessa categoria, por terem tido acesso a esse direito com a figura do tempo contributivo.¹³

Tabela 5. Proporção das novas aposentadorias concedidas pelo INSS a pessoas de sexo feminino, em relação ao total de novas aposentadorias concedidas pelo INSS: fluxo (%)

Ano	Femininas urbanas tempo contribuição/ Total urbanas tempo contribuição (%)	Femininas urbanas idade/ Total urbanas idade (%)	Femininas rurais idade/ Total rurais idade (%)	Total femininas/ Aposentadorias totais (%)
1994	19,1	59,0	66,0	49,4
1995	19,7	60,5	52,3	36,2
1996	17,7	59,9	50,5	33,7
1997	20,8	60,1	54,2	36,1
1998	24,4	62,5	56,7	43,0
1999	29,1	63,3	57,8	48,5
2000	29,9	64,0	57,7	49,6
2001	31,1	61,1	59,0	49,2
2002	31,3	60,3	58,0	48,4
2003	35,6	56,2	57,0	48,9
2004	35,7	57,6	56,7	49,1
2005	35,5	55,9	59,4	48,7
2006	35,6	57,7	59,3	49,6
2007	36,7	59,1	59,3	50,0
2008	34,5	59,3	57,9	48,1
2009	32,9	58,9	59,4	48,7
2010	33,9	60,4	57,6	48,5
2011	33,7	61,4	58,8	49,0
2012	33,5	62,0	57,7	49,2
2013	33,5	61,3	58,5	49,4
2014	33,2	61,4	56,2	48,7

Continua

¹³ Cabe ressaltar que as aposentadorias rurais por TC, sejam masculinas ou femininas, são estatisticamente irrelevantes, pois a enorme maioria das pessoas no meio rural se aposenta por idade. O predomínio feminino nas aposentadorias rurais por idade se explica por razões demográficas, dada a maior incidência de mortalidade masculina anterior à idade de aposentadoria.

Continuação

Ano	Femininas urbanas tempo contribuição/ Total urbanas tempo contribuição (%)	Femininas urbanas idade/ Total urbanas idade (%)	Femininas rurais idade/Total rurais idade (%)	Total femininas/ Aposentadorias totais (%)
2015	35,3	60,5	57,0	48,9
2016	36,8	61,5	55,0	48,7
2017	38,1	61,6	55,6	49,4
2018	37,3	61,7	56,5	49,8
2019	41,2	61,9	56,7	50,8
2020	35,0	54,7	55,2	47,7
2021	36,6	53,0	55,2	48,7
2022	38,5	50,6	54,8	48,0
2023	39,2	51,2	54,8	49,1

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do AEPS – vários anos (Brasil, 2025a).

A Tabela 6 captura o efeito da dinâmica dos fluxos da tabela anterior sobre o contingente total de aposentados – “estoque”, na visão econômica. Esse peso crescente das mulheres nos fluxos vai afetando gradualmente a composição do total de aposentados, de modo que, no caso do TC, o peso feminino no contingente total passa de menos de 16%, no começo da série em meados da década de 1990, para mais de 35% recentemente. No conjunto do total de aposentadorias – que inclui também aquelas concedidas por invalidez, aqui não apresentadas por razões de espaço na tabela – o peso do gênero feminino aumenta gradualmente de 42% do total, em meados da década de 1990, para mais de 51% nos últimos anos.

Tabela 6. Proporção feminina nas aposentadorias ativas do INSS, em relação ao total de aposentadorias ativas do INSS: estoque (%)*

Ano	Femininas urbanas tempo contribuição/ Total urbanas tempo contribuição (%)	Femininas urbanas idade/ Total urbanas idade (%)	Femininas rurais idade/Total rurais idade (%)	Total femininas/ Aposentadorias totais (%)
1994	15,6	60,7	64,3	42,5
1995	16,4	61,3	63,8	42,4
1996	16,7	61,9	63,1	42,0
1997	17,4	62,4	62,4	41,7
1998	18,2	63,1	61,8	41,9
1999	18,9	63,8	61,5	42,8
2000	19,4	64,4	61,3	43,6
2001	20,0	64,9	61,3	44,1
2002	20,7	65,3	61,2	44,7
2003	21,5	65,1	61,0	45,3
2004	22,3	64,9	60,8	45,8
2005	23,1	64,7	60,8	46,3
2006	23,9	64,7	60,8	46,8
2007	25,0	64,8	60,9	47,3
2008	26,1	64,9	59,3	47,3
2009	26,8	64,9	59,7	47,7
2010	27,5	65,1	59,9	48,1
2011	28,1	65,3	60,2	48,4
2012	28,7	65,4	60,4	48,8

Continua

Continuação

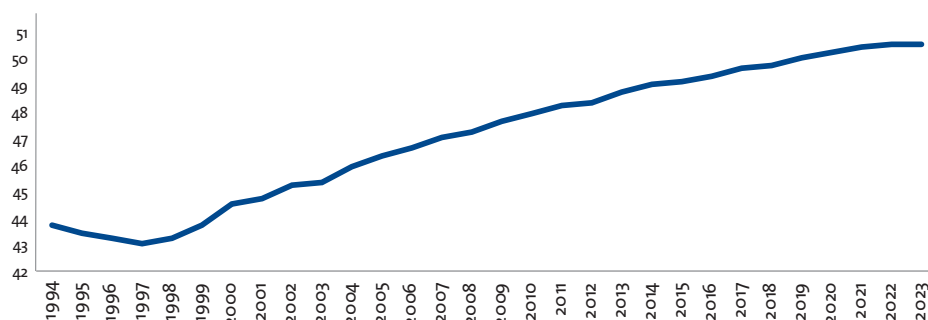
Ano	Femininas urbanas tempo contribuição/ Total urbanas tempo contribuição (%)	Femininas urbanas idade/ Total urbanas idade (%)	Femininas rurais idade/Total rurais idade (%)	Total femininas/ Aposentadorias totais (%)
2013	29,3	65,5	60,6	49,1
2014	29,8	65,6	60,6	49,3
2015	30,4	65,7	60,6	49,5
2016	31,2	65,7	60,8	49,8
2017	32,0	65,7	60,8	50,1
2018	32,5	65,7	60,9	50,3
2019	33,4	65,8	61,1	50,6
2020	33,8	65,5	61,1	50,8
2021	34,4	65,0	61,2	51,1
2022	34,9	64,2	61,1	51,2
2023	35,4	63,5	60,9	51,3

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do AEPS – vários anos (Brasil, 2025a).

* Exclui pessoas de sexo ignorado. Até 2003 (inclusive) os dados referem-se aos benefícios em manutenção (incluem benefícios suspensos).

Essa mesma dinâmica se faz presente no conjunto total dos benefícios, que inclui outros que não apenas as aposentadorias, e que mostra números assemelhados aos já citados, como pode ser visualizado claramente no Gráfico 2. Analogamente ao que foi mostrado na Tabela 6, o peso do gênero feminino nesse contingente total passa de 44%, em 1994, para 51% nos últimos anos da série ali mostrada.

Gráfico 2. Proporção do quantitativo de benefícios ativos do INSS para pessoas do sexo feminino, em relação ao total quantitativo de benefícios ativos do INSS*



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do AEPS – vários anos (Brasil, 2025a).

*Exclui pensões e demais benefícios mantidos para pessoas cujo sexo é ignorado. Até 2003 (inclusive) os dados referem-se aos benefícios em manutenção (incluem benefícios suspensos).

Um aspecto importante a ressaltar é a presença de uma proporção de mulheres crescente na composição etária na medida que se avança na idade, rumo a faixas etárias mais avançadas, fenômeno presente em outros países e que tem a ver com questões culturais e idiossincráicas difíceis de mudar (Tabela 7). A realidade parece indicar que, no caso de casais que se desfazem pelo falecimento de um dos cônjuges na chamada terceira idade, as mulheres acabam sobrevivendo mais do que os homens, que com frequência acabam indo a óbito poucos anos após o falecimento da esposa. Dessa forma, embora as mulheres no Brasil representem

57% do total no conjunto da população com idade de 65 anos ou mais – o que já é bastante superior à simples metade do total –, esse peso aumenta de 54%, no conjunto dos indivíduos de 65 a 69 anos, até nada menos que 67% no grupo dos nonagenários.¹⁴

Tabela 7. Composição de cada faixa etária, por gênero: 2020 – Revisão da população 2024 (%)

Faixa etária (anos)	% mulheres	Relação mulheres/homens
65 a 69	54,4	1,2
70 a 74	55,3	1,2
75 a 79	57,1	1,3
80 a 84	59,6	1,5
85 a 89	63,1	1,7
90 e +	66,7	2,0
Total 65+	56,6	1,3

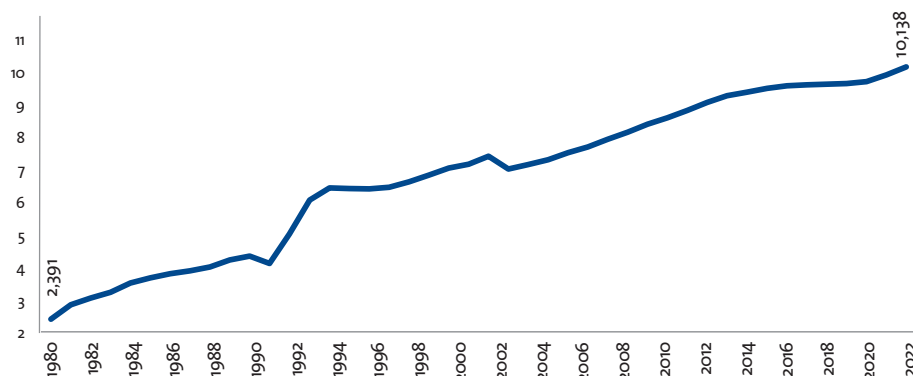
Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2024).

Tendo mostrado o efeito das aposentadorias por TC e da regra diferenciada por gênero nos benefícios previdenciários ao longo do tempo, resta agora explicar a terceira causa relevante da dinâmica previdenciária, relacionada com os benefícios rurais, cuja evolução é mostrada no Gráfico 3. Cabe aqui destacar a importância do ocorrido em 1988, por ocasião da aprovação da então chamada “Nova Constituição”. Na época, o piso rural era de meio salário mínimo, que dobrou para um salário mínimo com a nova Carta Constitucional. A regulamentação, porém, só foi aprovada por lei específica de 1991. Naquele ano, havia 4,1 milhões de benefícios rurais totais.¹⁵ Desses, 1,9 milhões eram de aposentadorias por idade.¹⁶ Com o baixo valor do benefício e considerando que na época não havia internet e muitas vezes o posto mais próximo do INSS se encontrava a centenas de quilômetros do lugar de moradia do trabalhador, muitos optavam por ignorar o direito que tinham à aposentadoria, que então não era exercido. Quando o benefício dobrou, se tornou mais interessante arcar com o sacrifício de lidar com o ônus da burocracia para ter acesso ao mesmo e, em apenas três anos, o estoque de aposentadorias por idade simplesmente dobrou para 3,8 milhões. Dito de outra forma, em pouco tempo, o valor real da despesa se multiplicou por quatro, ao dobrar tanto o valor *per capita* do benefício como o número de beneficiários. A isso deve ser adicionado o efeito do incremento real do salário mínimo (SM) ao longo do tempo, o que explica o salto da despesa com benefícios rurais do INSS nas décadas de 1990 e 2000.

¹⁴ Tais dados se referem a 2020, mas essa composição por gênero tem se mantido relativamente estável ao longo dos anos.

¹⁵ Para o detalhamento da composição e da evolução do total dos benefícios desde 1980, ver o Apêndice do artigo.

¹⁶ Havia também, naturalmente, um grande número de pensões rurais.

Gráfico 3. Benefícios rurais ativos (milhões)

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do AEPS – vários anos (Brasil, 2025a).

4. O papel da demografia

A demografia representa um papel fundamental na dinâmica das despesas com previdência social de um país.¹⁷ Ao mesmo tempo, esse elemento é comum a todos os países do mundo, com exceção de países em guerra, com causas de mortalidade anômalas da população adulta.¹⁸

A Tabela 8 dá uma ideia dessa similitude de desafios espalhados pelo conjunto das grandes regiões do mundo. Observe-se que, em todos os continentes, a proporção de população idosa é maior do que há algumas décadas. A tendência é que, ao longo do tempo, todos os países percorram uma trajetória qualitativamente similar, embora naturalmente países mais pobres e com maior incidência de mortalidade não chegarão a ter a proporção de idosos de países desenvolvidos. O ponto a ressaltar é que, de qualquer forma, ressalvados casos de regiões com pobreza extrema, como a África, em que as condições de saúde geram uma dinâmica realmente diferente da população, em países com certo acesso à saúde e certa educação acerca do uso de métodos de prevenção concepcional, a trajetória tende a ser bastante parecida com a de países desenvolvidos. Compare-se, nesse sentido, o Brasil com o Japão. É inequívoco que se tem a impressão de que o Japão de hoje é o Brasil de amanhã: a proporção de idosos no Brasil em 2020 era praticamente a mesma que a do Japão quatro décadas antes. Nesse sentido, olhar a proporção atual de idosos no Japão (muito maior que em 1980) pode dar uma ideia aproximada do rumo em que o Brasil estará daqui a três ou quatro décadas.

¹⁷ Há 15 anos, Giambiagi e Tafner chamaram a atenção para o desafio de longo prazo associado a tal dinâmica (Giambiagi; Tafner, 2010). Para uma visão complementar, com outro tipo de nuances, relacionada com os desafios da terceira idade, ver Camarano (2004).

¹⁸ Para a evolução do panorama mundial acerca da questão ao longo do tempo, ver Organisation for Economic Co-Operation and Development – OECD (2000), Social Security Administration – SSA (2005) e Weeks (2012).

Tabela 8. Participação do grupo etário de 60 anos e mais na população total (%)

Região	1980	2020
África	5,0	5,4
Ásia	6,7	13,3
Japão	13,1	35,4
América Latina e Caribe	6,1	12,9
Brasil	5,9	13,8
América do Norte	15,5	22,8
Oceania	11,4	17,0
Europa	16,1	25,6
Mundo	8,5	13,5

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Organização das Nações Unidas – ONU, Divisão de População (United Nations, 2024).

Tal dinâmica está associada, em boa parte, à maior longevidade da população, que no caso brasileiro se reflete em dados como os da Tabela 9. Observe-se que, no curso de menos de um século, a expectativa de vida ao nascer terá praticamente dobrado, passando de 39 para 73 anos, no caso dos homens, e de 43 para 80 anos, no das mulheres. Quando se analisam os dados da tabela com mais atenção, há duas observações mais específicas que é importante ressaltar:

- Embora a repercussão maior na opinião pública esteja associada às mudanças da expectativa de vida ao nascer, o conceito mais relevante em termos previdenciários é o de “expectativa de sobrevida” a uma determinada idade. Observe-se, por exemplo, o caso do gênero masculino aos sessenta anos. Na década de 1970, um indivíduo nessa idade tinha uma expectativa média de sobrevida de mais 16 anos, que passaram a ser 21 pela última tábua de mortalidade do IBGE; e
- Nas últimas décadas, embora os ganhos de expectativa de vida relacionados com o avanço da medicina tenham afetado a população como um todo, a mudança mais importante ocorrida nesse campo está relacionada com a evolução dos mecanismos de prevenção e identificação do câncer nos estágios iniciais da doença, nos casos de doença tipicamente feminina (câncer de mama). É isso que explica que, entre a tábua de mortalidade intermediária da tabela e a última, no caso dos homens a expectativa de sobrevida aos 50 anos tenha aumentado em sete anos, ao passo que no das mulheres ela se ampliou em nove anos.

A interpretação dessa realidade é complementada pelas Tabelas 10 e 11.

Tabela 9. Brasil: Expectativa de vida por idade (anos)

Idade	1930/40		1970/1980		2023	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
0	39	43	55	60	73	80
10	55	58	63	67	74	81
20	58	60	65	68	75	81
30	61	63	67	70	76	81
40	64	66	69	72	77	82
50	68	70	72	74	79	83
55	71	72	74	76	80	83
60	73	74	76	77	81	84
65	76	76	78	79	82	85
70	78	79	81	81	84	86

Fontes: Elaboração própria. Para o dado mais recente, tábua de mortalidade do IBGE (2023). Para as tabelas de 1930/1940 e 1970/1980, Santana, Pouchian e Bissi (2002).

Tabela 10. Brasil: Expectativa de vida aos 65 anos – homens (anos)

Ano	Expectativa	Ano	Expectativa	Ano	Expectativa	Ano	Expectativa
		2001	80,8	2011	81,1	2021	82,4
		2002	80,8	2012	81,3	2022	81,5
		2003	80,9	2013	81,4	2023	82,2
		2004	81,0	2014	81,6		
		2005	81,0	2015	81,7		
		2006	81,1	2016	81,8		
1970/80	78	2007	81,2	2017	81,9		
1999(*)	77,7	2008	81,2	2018	82,1		
1999	80,6	2009	81,3	2019	82,2		
2000	80,7	2010	81,4	2020	82,3		

Fonte: Elaboração própria, com base em dados das Tábuas de mortalidade do IBGE – vários anos (IBGE, 2023). Para 1970-1980, Santana, Puchain e Bissi (2002).

(*) Tábua de mortalidade antiga.

A Tabela 10 mostra a evolução da expectativa de vida ao longo do tempo de pessoas do gênero masculino aos 65 anos de idade, desde a década de 1970 até agora.¹⁹ Entre os dois extremos, a expectativa de sobrevida se ampliou em mais de quatro anos. Já a Tabela 11 faz o mesmo no caso do gênero feminino, mas utilizando como parâmetro de diferença a idade de sessenta anos, dado que as mulheres se aposentam, em regra, antes dos homens. Fazendo a mesma comparação entre os pontos extremos, observa-se um incremento da expectativa de sobrevida em mais sete anos.

¹⁹ No passado, não existia a prática atual do IBGE de divulgar as tábuas completas de mortalidade todos os anos. Essa prática foi inaugurada no fim da década de 1990. Cabe destacar, porém, que após a divulgação dos dados do Censo de 2000, o IBGE divulgou uma revisão das tábuas de mortalidade dos anos imediatamente anteriores, mostrando uma longevidade significativamente maior que a inicialmente imaginada. Parte da mudança observada na tabela entre as décadas de 1970 e a atual decorre desse salto da “mudança do passado”, registrada na revisão da tábua de 1999. O mesmo vale para os dados referentes ao gênero feminino.

Tabela 11. Brasil: Expectativa de vida aos 60 anos – mulheres (anos)

Ano	Expectativa	Ano	Expectativa	Ano	Expectativa	Ano	Expectativa
		2001	81,8	2011	82,8	2021	84,7
		2002	81,9	2012	83,3	2022	83,5
		2003	82,1	2013	83,5	2023	84,0
		2004	82,2	2014	83,6		
		2005	82,3	2015	83,8		
		2006	82,4	2016	84,0		
1970/80	77	2007	82,6	2017	84,1		
1999(*)	79,4	2008	82,7	2018	84,3		
1999	81,5	2009	82,8	2019	84,4		
2000	81,7	2010	83,0	2020	84,6		

Fonte: Elaboração própria, com base em dados das Tábuas de mortalidade do IBGE – vários anos (IBGE, 2023). Para 1970-1980, Santana, Pouchain e Bissi (2002).

(*) Tábua de mortalidade antiga.

A Tabela 12 mostra a diferença dessa expectativa por gênero para diferentes faixas etárias. Nas idades iniciais, a expectativa de vida masculina é negativamente influenciada por *causas mortis* tipicamente masculinas, como os desastres automobilísticos e, principalmente, a violência juvenil, que causa óbitos precoces em jovens e adolescentes homens muito mais do que em mulheres. Passado esse “primeiro Rubicão”, por assim dizer, as expectativas de sobrevida por gênero se aproximam, mas são ainda muito influenciadas por fatores que causam uma maior proporção de mortes entre os homens do que entre as mulheres, principalmente as relacionadas com problemas cardíacos. Para os nonagenários, os números são bastante similares, feita a ressalva de que, como nessa situação muitos homens já morreram, essa realidade se aplica a um número muito maior de mulheres do que de homens.

Tabela 12. Brasil: Diferença expectativa de vida por gênero e idade – Tábua de mortalidade 2023 (anos)

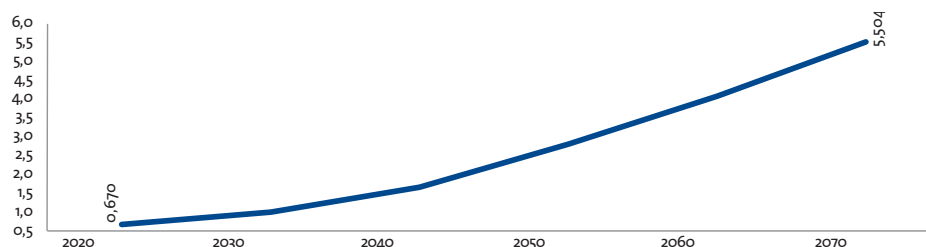
Idade	Homens	Mulheres	Diferença
0	73,1	79,7	6,6
10	74,4	80,8	6,4
60	80,7	84,0	3,3
90 e mais	94,5	95,3	0,8

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do IBGE (2023).

Ou seja, o número de nonagenários tem aumentado e aumentará muito mais ainda nas próximas décadas (ver Gráfico 4), não só porque mais gente chega viva aos noventa anos, como também porque quem chega vivo a essa idade vive mais anos que no passado. Vale, porém, fazer a ressalva, como já enfatizado, que esse grupo é francamente feminino, na proporção de dois terços de mulheres para um terço de homens, nesse subgrupo etário específico.

Por último, é fundamental entender que a trajetória da relação de dependência entre a população idosa e a população em idade de trabalhar depende não apenas dos movimentos que ocorrem na distribuição populacional no “lado direito da distribuição” (população idosa), mas também com o que corre no “lado esquerdo da distribuição” (população de crianças e adolescentes). Isso porque, se as pessoas viverem mais, mas ao mesmo tempo a população jovem continuar aumentando como antigamente, os coeficientes relativos populacionais poderiam se manter. Entretanto, a difusão dos métodos anticoncepcionais e a redução da fecundidade feminina, com a forte queda do número médio de filhos por família, está acarretando uma mudança fundamental, com a diminuição absoluta do número de crianças, o que vinte anos depois se traduz em um menor fluxo bruto de ingresso no mercado de trabalho.

Gráfico 4. Brasil: Número de pessoas com noventa anos ou mais (milhões)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do IBGE, conforme revisões da população de 2013 e 2024 (IBGE, 2024).

Tabela 13. Brasil: Taxas de variação por grupo etário (% a.a.)

Ano	0 a 14 anos	15 a 59 anos	60 anos e mais	População total
1940/1980	2,44	2,87	4,05	2,75
1980/2020	-0,14	1,75	3,29	1,36
2020/2060	-1,22	-0,49	2,25	0,02

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do IBGE, conforme revisões da população de 2013 e 2024 (IBGE, 2024).

A Tabela 13 mostra o efeito concreto dessa realidade. Entre 2020 e 2060, a revisão da população feita pelo IBGE, em 2024, indica que a população de 0 a 14 anos, ao longo de quatro décadas, encolherá, em termos absolutos, nada menos que 39%. Devido a isso, o efeito defasado dessa realidade sobre o comportamento da faixa etária superior faz com que, no mesmo período, a faixa de 15 a 59 anos tenha uma redução física acumulada de 18%. Para efeitos comparativos, nesses quarenta anos, a população com sessenta anos ou mais crescerá a uma taxa acumulada de 144%, enquanto a população total crescerá a uma taxa ínfima, ficando, na prática, relativamente constante entre 2020 e 2060, embora crescendo ligeiramente nos primeiros anos e diminuindo posteriormente – mais especificamente, a partir de 2038.²⁰

²⁰ Uma comparação eloquente indicativa dessa mudança demográfica é o cotejo do número de bebês com zero ano (ou seja, menos de um ano de vida) *vis a vis* o dos “super-idosos”, como começam a ser chamados aqueles indivíduos com idades particularmente avançadas. Em 2020, o Brasil tinha 2,8 milhões de bebês de menos de um ano, em torno de quatro vezes o de nonagenários, com noventa anos ou mais, na época correspondentes a um grupo composto por aproximadamente 0,7 milhões de pessoas. Em 2060, o IBGE indica que esses dois grupos serão de 1,6 milhões e 4,1 milhões de pessoas, respectivamente, com uma inversão completa da sua importância relativa.

5. Reformas recentes da previdência social

Em função das tendências antes explicadas, o Brasil foi realizando, nas últimas três décadas, uma série de reformas da previdência, que foram tornando mais restritivas as regras para a concessão de benefícios, procurando levar os participantes do sistema a dilatar o seu período contributivo e, dessa forma, também diminuindo um pouco o número de anos de recebimento do benefício.

Nesta seção, iremos fazer um breve *racconto* dessas reformas, sem entrar em detalhes nas mais distantes no tempo e focando mais na última, que teve efeitos muito maiores e que ainda estão em curso.

i. Reforma constitucional do governo FHC

O primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que foi de 1995 a 1998, na sequência ao Plano Real de 1994, implementou um conjunto de reformas estruturais da economia, entre elas a Emenda Constitucional (EC) 20, que tratou da previdência social.

A emenda aprovada foi importante, fundamentalmente, pelo marco que representou para o sistema de aposentadoria complementar, ao determinar uma regra de paridade contributiva entre empregado e empregadores, algo praticamente inexistente até então, dado que a regra era que, para cada real aportado pelo trabalhador para o fundo de pensão – Previ, Petros etc. – a empresa estatal frequentemente contribuía com R\$ 2,3 ou às vezes até mais. Complementarmente, entretanto, no âmbito das regras gerais, houve duas mudanças a destacar. A primeira, o fato de que se desconstitucionalizou o mecanismo de cálculo da aposentadoria do RGPS, algo essencial para depois poder aprovar uma nova fórmula de cálculo do benefício mediante legislação simples. E a segunda, a adoção de uma regra de idade mínima, de sessenta anos para os homens e 55 anos para as mulheres, na administração pública, mas apenas para os novos entrantes que viessem a ingressar no serviço público a partir de então.

ii. A reforma da legislação de FHC

Na esteira da mudança acima citada, no segundo governo de FHC (1999-2002) foi aprovada uma lei conhecida como Lei do Fator Previdenciário (Lei 9.876/1999), que modificava substancialmente a forma de cálculo do benefício de quem se aposentava por TC. Havia na ocasião o entendimento de que as restrições políticas impediam mexer na Constituição para adotar no RGPS uma regra de idade mínima, como a que tinha sido adotada para os servidores na reforma de 1998. Dada tal restrição, a forma de “empurrar” a idade de aposentadoria foi adotar um mecanismo de desincentivo às aposentadorias precoces. Elas continuaram a existir, mas uma fórmula que combinava a idade de aposentadoria com o TC, na prática, fazia que aqueles que se aposentavam muito cedo sofressem a incidência de um redutor importante – o “fator previdenciário” – que ia diminuindo quanto mais o

trabalhador dilatasse a sua permanência no mercado de trabalho e o momento da sua aposentadoria.

iii. A reforma de Lula

Quando o presidente Lula assumiu a Presidência da República, em 2003, ele encaminhou ao Congresso uma nova reforma previdenciária, que posteriormente viria a ser aprovada e que consistiu essencialmente de duas mudanças importantes: (i) a implementação imediata da idade mínima de sessenta anos para os homens e 55 para as mulheres, como requisito para a aposentadoria por TC na administração pública, algo que a reforma de 1998 tinha estabelecido apenas para os novos entrantes a partir de então; e (ii) a adoção da chamada “taxação dos inativos”, na forma de uma contribuição similar à incidente sobre os funcionários públicos na ativa, mas válida para os aposentados e pensionistas do regime dos servidores, taxa essa que até então era considerada “tabu” e impossível de ser aprovada pelo Congresso. Com a passagem da EC 41, em 2003, o novo governo ganhou um grande capital de credibilidade e a receita obtida com a contribuição dos servidores ativos foi reforçada. Vale ressaltar que a reforma também permitia a criação de um fundo para os servidores da administração pública federal, dependendo, porém, de regulamentação por lei, passo que na prática, contudo, não chegou a ser dado no restante deste governo.

iv. A reforma de Dilma

A presidência de Dilma Rousseff avançou em um ponto em relação ao *status* da questão previdenciária, quando ela chamou a si a responsabilidade de finalmente regulamentar a criação do fundo acima citado, o que foi feito mediante a Lei 12.618/2012, que criou a Fundação de Previdência Complementar dos Servidor Público Federal (Funpresp), com aportes contributivos dos empregados, complementados pelos do empregador, para aqueles trabalhadores da administração direta que ingressassem no sistema a partir da data da nova lei.

Com o passar das décadas, alcançada a maturidade do fundo, ele está fadado a se tornar o maior fundo de pensão do país, dado o número de participantes que compõem a sua massa, associado a um contingente hoje da ordem de grandeza de um milhão de indivíduos ativos e da mesma ordem de inativos, contingente esse muito maior que o de participantes da Previ, Petros ou outros dos grandes fundos de pensão do país. Atualmente, como o número de participantes, associado aos novos concursados a partir de 2012, é ainda modesto, o volume de recursos é relativamente pequeno, mas quando ocorrer a substituição de massas no espaço de uma geração, a magnitude do patrimônio tenderá a ser multiplicado em relação ao valor desse patrimônio no momento.

v. A reforma de Bolsonaro

Na sequência da aprovação do teto de gastos, aprovado em 2016, o governo Temer encaminhou ao Congresso Nacional uma proposta de emenda constitu-

cional (PEC) com mudanças importantes na regra de concessão de benefícios. Embora ela não tenha sido aprovada, propiciou dois anos de intensas discussões sobre o assunto. Ao mudar o governo, em 2019, o debate estava maduro para que a reforma viesse a ser aprovada, o que, após um ano de debate, levou à aprovação da EC 103, naquele mesmo ano. Em essência, as novas regras definiram duas mudanças importantes em relação ao *status quo* vigente na ocasião, deixando de lado uma série de detalhes que não há espaço aqui para registrar minuciosamente:

- Para quem se aposentava por idade, a definição de um novo parâmetro no caso das mulheres, passando de uma exigência etária de sessenta anos de idade para outra de 62, mediante a extensão de meio ano por ano a mais no requisito, numa transição que se estenderia de 2020 a 2023, inclusive (Tabela 14); e
- Para quem se aposentava por TC, a criação do requisito duplo, mas com direito a optar entre eles por um ou outro, de uma idade mínima por um lado, tendo por outro que obedecer a um “sistema de pontos” (soma de idade e número de anos de contribuição), sendo esses pontos de 105 no caso dos homens e de cem no das mulheres, após uma transição de vários anos.

Tabela 14. Idade de aposentadoria para a aposentadoria por idade (anos)

Ano	Homens	Mulheres
2019	65,0	60,0
2020	65,0	60,5
2021	65,0	61,0
2022	65,0	61,5
2023	65,0	62,0

Fonte: Elaboração própria, com base na Constituição Federal (Brasil, 1988).

Vale enfatizar, portanto, que essas exigências não são cumulativas. Em outras palavras, satisfeita a exigência de anos de contribuição, o trabalhador que pleiteie aposentadoria por TC deve escolher o que mais lhe convier, entre obedecer a uma idade mínima ou cumprir com o número de pontos citado. Na prática, porém, na grande maioria dos casos, o sistema de pontos deverá prevalecer sobre a idade mínima.²¹

Antes da aprovação da emenda, a situação era a retratada na Tabela 15, mostrando a idade em que, na prática, as pessoas se aposentavam pelo RGPS até então, lembrando que as aposentadorias por TC no meio rural eram estatisticamente irrelevantes.

²¹ Para entender este ponto, considere-se, por exemplo, um trabalhador que tenha começado a trabalhar aos 19 anos de idade e contribuído para o sistema sem interrupções desde então. Esse indivíduo, se for do gênero masculino, quando tiver 62 anos de idade acumulará 43 anos de contribuição, perfazendo, portanto, os 105 pontos. Na ocasião, então, ele poderá se aposentar, pois ao não serem os requisitos cumulativos, a idade mínima de 65 anos exigida para quem não se aposenta pelo sistema de pontos não seria óbice para o recebimento do benefício.

Tabela 15. Idades de aposentadoria em 2018: novas concessões (anos)

Tipo de aposentadoria	Clientela urbana			Clientela rural			Total geral		
	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total
Idade	66	62	63	61	57	58	63	59	61
TC	55	53	54	55	52	55	55	53	54
Média idade e TC	59	58	59	61	57	58	60	58	59

H: Homens M: Mulheres TC: Tempo de contribuição

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do BEPS (Brasil, 2025b).

Como se pode notar, na clientela urbana, a idade de aposentadoria por TC era de 54 anos, na média, algo muito precoce tendo em vista a realidade mundial. À luz disso, as novas regras estabelecidas pela reforma de 2019 impunham uma mudança muito relevante (ver Tabela 16).²² Na prática, essa transição se estenderá até o ano de 2028, no caso dos homens, e até 2033, no das mulheres.

Tabela 16. Requisitos para a aposentadoria no meio urbano na reforma de 2019

Ano	Idade mínima (anos)		Sistema de pontos (pontos)	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
2019	61,0	56,0	96	86
2020	61,5	56,5	97	87
2021	62,0	57,0	98	88
2022	62,5	57,5	99	89
2023	63,0	58,0	100	90
2024	63,5	58,5	101	91
2025	64,0	59,0	102	92
2026	64,5	59,5	103	93
2027	65,0	60,0	104	94
2028	65,0	60,5	105	95
2029	65,0	61,0	105	96
2030	65,0	61,5	105	97
2031	65,0	62,0	105	98
2032	65,0	62,0	105	99
2033	65,0	62,0	105	100

Fonte: Elaboração própria, com base na Constituição Federal (Brasil, 1988).

A Tabela 17 fornece uma ideia da contundência da reforma, mostrando como, para idades realistas de começo da contribuição e supondo uma manutenção ininterrupta do vínculo contributivo a partir de então, ela implica uma extensão do número de anos de contribuição, comparativamente à regra prevalecente até então, de:

- 5 a 9 anos no caso dos homens; e
- 8 a 11 anos no das mulheres.

²² Para uma análise inicial dos efeitos da reforma, ver Costanzi e Santos (2022).

Tabela 17. Efeito da reforma de 2019: Idade de aposentadoria (anos)

Idade começo contribuição	Homens			Mulheres		
	Tempo contr.	Idade aposentad.	Adicional	Tempo contr.	Idade aposentad.	Adicional
18	43,5	61,5	8,5	41,0	59,0	11,0
19	43,0	62,0	8,0	40,5	59,5	10,5
20	42,5	62,5	7,5	40,0	60,0	10,0
21	42,0	63,0	7,0	39,5	60,5	9,5
22	41,5	63,5	6,5	39,0	61,0	9,0
23	41,0	64,0	6,0	38,5	61,5	8,5
24	40,5	64,5	5,5	38,0	62,0	8,0
25	40,0	65,0	5,0	37,5	62,5	7,5

Fonte: Elaboração própria, com base na Constituição Federal (Brasil, 1988).

A lógica é simples de explicar. Considere-se, por exemplo, o caso de um rapaz que comece a contribuir aos 18 anos e mantenha o vínculo contributivo a partir de então. Ele irá completar os 105 pontos aos 61,5 anos de idade (3,5 anos antes da idade mínima de 65), com 43,5 anos de contribuição, ou seja, com um adicional de 8,5 anos em relação à regra de 35 anos de contribuição – sem exigências adicionais – que prevalecia até a aprovação da EC 103. Já no caso de uma garota que comece a contribuir na mesma idade, ela completará os cem pontos aos 59 anos de idade (três anos antes da idade mínima de 62), com 41 anos de contribuição, correspondendo a um *plus* de 11 anos na comparação com a antiga regra de, pura e simplesmente, as mulheres poderem se aposentar por TC após trinta anos de contribuição.

Consequentemente, é possível argumentar – como iremos fazer – que a reforma de 2019 precisa ser complementada por novas medidas, mas é inegável que ela exerce um efeito poderoso no sentido de aumentar o número de anos de contribuição, grosso modo, considerando conjuntamente ambos os sexos, em algo entre oito e dez anos, para quem começa a contribuir entre 18 e 20 anos de idade.

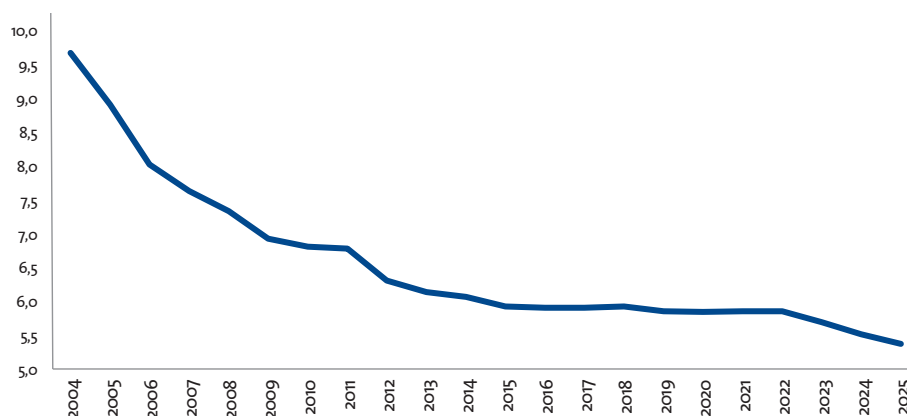
6. O teto contributivo

Na explicação acerca das características do sistema previdenciário, um dos aspectos relevantes é o seu grau de cobertura, não apenas pela maior ou menor extensão da proporção de pessoas na população cobertas pelo sistema, mas também pela proporção do salário ou remuneração que pode ser reposta por ocasião da aposentadoria (taxa de reposição). Tipicamente, enquanto antes da criação do Funpresp, na administração pública os indivíduos – desde que preenchidos determinados requisitos de longevidade na função, tempo contributivo etc. – contribuíam sobre a totalidade do seu salário, fazendo jus assim no futuro a uma aposentadoria

próxima a esse valor, no RGPS o chamado “salário de referência” para empregado correspondia à sua remuneração, mas até um teto, cujo valor, em US\$, para ter uma noção aproximada de referência histórica, tem variado entre aproximadamente US\$ 1.000 a US\$ 1.500, dependendo da taxa de câmbio.²³ Uma pessoa que ganhe, por exemplo, R\$ 30.000 numa empresa multinacional, portanto, ao se aposentar irá receber uma aposentadoria do INSS, dependendo do seu período contributivo, no máximo da ordem de R\$ 8.000, de modo que, se não quiser ter uma perda de bem-estar quando chegar esse momento, precisará fazer contribuições para ter direito a uma renda complementar, seja contribuindo para um fundo de pensão privado ou tendo uma aplicação do tipo PGBL ou VGBL.

Tanto na reforma constitucional de 1998, como na de 2003, o teto contributivo inicial foi fixado em dez salários mínimos da época (R\$ 120 e R\$ 240, respectivamente). Com o teto, de um modo geral, aumentando de acordo com a inflação – com uma ou outra exceção em poucas oportunidades – e com o salário mínimo tendo sucessivos ganhos reais, porém, a relação Teto INSS/Salário mínimo foi diminuindo com o passar dos anos e hoje é de pouco mais do que cinco (Gráfico 5). Por isso, é muito comum ouvir expressões do tipo “meu pai se aposentou ganhando oito salários mínimos, mas hoje ganha apenas quatro” como sinônimo de “perdas reais”, mas isso é um equívoco. A razão é que tudo – mesmo as remunerações mais elevadas – passa a “valer menos salários mínimos” se esse parâmetro tem aumentos reais expressivos comparativamente à média dos preços na economia.

Gráfico 5. Relação teto INSS vs. salário mínimo (dezembro)



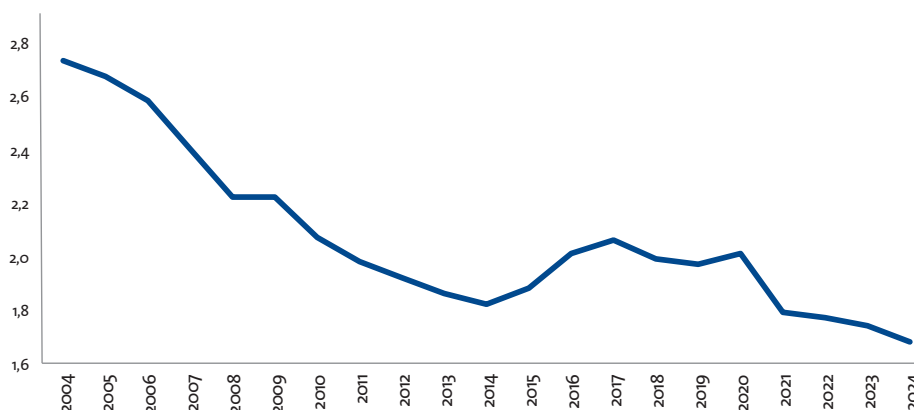
Fonte: Elaboração própria, a partir dos valores oficiais a cada ano.

OBS: Considerou-se o último reajuste do salário mínimo, nos casos em que houve mais de um reajuste no ano. O teto contributivo é definido no começo do ano.

²³ No momento que este artigo está sendo concluído, o teto de contribuição do INSS para os empregados do setor privado no mercado formal de trabalho está em R\$ 8.157,41 (dado referente a 2025). Por isso, determinadas comparações em que se coteja o valor da aposentadoria na administração pública com o de uma aposentadoria no INSS não são tecnicamente adequadas. Isso porque uma pessoa que ganhe R\$ 30.000 na administração pública irá contribuir para o RPPS sobre R\$ 30.000, ao passo que um empregado celetista que tenha a mesma remuneração irá fazê-lo sobre R\$ 8.157,41. É natural, portanto, que, ao se aposentarem, essas duas pessoas tenham aposentadorias diferentes.

Ao mesmo tempo, à medida que o teto acompanha a inflação e a renda do país aumenta, a relação entre esse teto e uma referência média de renda *per capita* diminui quando se faz uma conta estatisticamente rigorosa, computando 13 remunerações anuais e dividindo o PIB pela população para obter a renda *per capita*. Assim, esse coeficiente teto/renda *per capita*, que era de 2,7 há vinte anos, cedeu para 1,7 recentemente (Gráfico 6). Em outras palavras, a tendência é que, havendo progressos sucessivos no país, as pessoas tenham aumento dos seus rendimentos e, se hoje poucas pessoas, proporcionalmente, têm rendimentos que excedem o teto do INSS, essa proporção aumente, com o passar das décadas.

Gráfico 6. Coeficiente teto médio anual INSS vs. Renda *per capita*



Fonte: Elaboração própria, a partir dos valores do PIB (IBGE, 2025) e da população (IBGE, 2024).

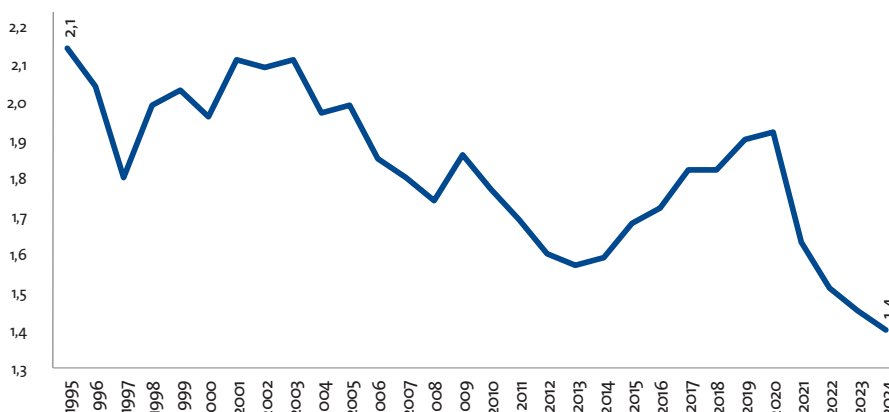
OBS: Considerou-se o pagamento de 13 salários por ano.

7. A previdência dos servidores

É muito comum, no debate sobre a questão previdenciária, o entendimento de que o grande problema previdenciário brasileiro está associado às aposentadorias privilegiadas no âmbito da administração pública.²⁴ Um exemplo recente foi a coluna do jornalista Bruno Carazza no jornal Valor, de 10 de fevereiro do corrente ano: “Tribunais usam ‘dezembrada’ para pagar benefícios e penduricalhos milionários a juízes. Ministério Público de São Paulo autoriza penduricalhos de até R\$ 1 milhão a promotores. Apesar de todas essas evidências factuais, coletadas em manchetes de jornais publicadas apenas no último mês, o Presidente do Supremo Tribunal Federal mais uma vez minimizou os absurdos remuneratórios no Poder que dirige” (ver Gráfico 7).²⁵

²⁴ Para uma argumentação contundente em defesa dessa tese, ver, por exemplo, Nicholson (2007).

²⁵ Carazza (2025). No texto não fica claro se os ditos “penduricalhos” se referem a salários ou a aposentadorias, mas o leitor sabe que críticas do gênero são feitas tanto à remuneração salarial quanto ao valor das aposentadorias.

Gráfico 7. Despesa com inativos federais (% PIB)

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da despesa total com pessoal da Secretaria do Tesouro Nacional (Brasil, 2025c) e da sua composição do Ministério do Planejamento e Orçamento.

O debate é meritório e a transparência dessas informações é um dos pilares de uma sociedade democrática, sendo válido argumentar que, para ser politicamente viável, qualquer iniciativa de ajuste fiscal no Brasil que, de alguma forma, envolva uma ação incidente sobre despesas hoje associadas ao que se entende como setores mais desfavorecidos da sociedade terá que ter como contrapartida um corte do que a sociedade julga como privilégios da administração pública, que se expressa no que a imprensa qualificou no noticiário jornalístico como o pagamento de “penduricalhos”.

Esse é um debate que é perfeitamente razoável que exista. É importante, porém, para a correta percepção da realidade orçamentária do país, que se distinga esse argumento da tese – essa sim, equivocada – de que a raiz da crise fiscal brasileira residiria no aumento desses privilégios. Para ter uma dimensão dos grandes números, na comparação entre a realidade do começo da estabilização da economia brasileira (1995) e a situação recente, olhando para os números de 2024, tem-se que:

- A despesa primária – isto é, excetuados os juros – do Governo Central entre 1995 e 2024 passou de 13,6% para 18,8% do PIB, com um aumento de mais de cinco pontos do PIB;
- Nesse conjunto, a despesa com pessoal da União, especificamente, no mesmo período, diminuiu de 5,1% para 3,1% do PIB, o que significa que as despesas não relacionadas a pessoal aumentaram de 8,5% para 15,7% do PIB, nessas quase três décadas; e
- Como se pode ver no Gráfico 7, nas despesas com pessoal, a parcela associada às despesas com inativos da União nesses mesmos anos de 1995 e 2024 caiu de 2,1% para 1,4% do PIB.

A Tabela 18 complementa essas informações com uma visão mais detalhada dessas despesas.²⁶

Tabela 18. Composição das despesas com aposentados e pensionistas federais (% PIB)

Composição	1995	2024
Civis	1,49	0,86
Executivo	1,35	0,69
Legislativo e Judiciário	0,14	0,17
Militares	0,65	0,54
Total	2,14	1,40
Aposentados	1,46	0,92
Pensionistas	0,68	0,48

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da despesa total com pessoal da Secretaria do Tesouro Nacional (Brasil, 2025c) e da sua composição do Ministério do Planejamento e Orçamento.

A referida tabela permite inferir as seguintes conclusões:

- Entre 1995 e 2024, a despesa com benefícios dos servidores civis inativos – essencialmente, aposentadorias e pensões – caiu de 1,5% para 0,9% do PIB, e a dos militares inativos de 0,7% para 0,5% do PIB.
- Individualmente, a única rubrica que aumentou foi a da despesa com o pagamento de benefícios para os poderes Legislativo e Judiciário, mas esse “delta” correspondeu a um adicional de 0,03% do PIB, sendo largamente ultrapassado pela dimensão da queda observada com o pagamento aos servidores inativos civis do Poder Executivo, que foi cortada praticamente para a metade entre 1995 e 2024. Para ter uma ideia do que isso significa, vale dizer que se, por uma hipótese absurda, as despesas com benefícios a aposentados e pensionistas daqueles dois poderes deixassem de existir, o gasto público cairia apenas 0,2% do PIB.²⁷ Considerando que a perspectiva é que, em 2025, o setor público brasileiro tenha um déficit nominal de mais

²⁶ Os dados da Tabela 18 foram obtidos por meio de um procedimento *ad hoc*, perfeitamente defensável, descrito a seguir. O dado da despesa de pessoal por excelência é aquele informado pelo Tesouro Nacional (TN) como parte das estatísticas fiscais divulgadas regularmente todos os meses. O problema é que esse dado é agregado e o TN não divulga a sua decomposição. Para isso, utilizou-se no passado o Boletim Estatístico de Pessoal e, em 2024, o Painel Estatístico de Pessoal, ambos elaborados pelo Ministério do Planejamento e Orçamento e cujo total difere um pouco do dado de pessoal do TN, e aplicou-se a mesma composição percentual – cuja soma, obviamente, é de 100% do total – ao dado da despesa de pessoal do TN. Chega-se, assim, a uma estatística consistente com a decomposição da despesa total do Tesouro, embora o dado em si não seja estritamente encontrado em nenhuma estatística oficial.

²⁷ Cabe ressaltar que o que foi dito não se aplica necessariamente às unidades subnacionais. Isso porque, embora o debate acerca de quanto recebem de aposentadoria os funcionários públicos com maiores salários seja legítimo em qualquer circunstância, ele não está associado às razões da deterioração fiscal da União. No caso de muitos estados o pagamento de vultosas aposentadorias a funcionários dos poderes autônomos, ao contrário do que acontece na União, é de fato uma das maiores causas de pressão sobre a situação fiscal a nível subnacional. Assim, nesses casos, é perfeitamente pertinente que iniciativas de corte de gastos sejam prioritariamente focadas nessas categorias, respeitando as figuras do ato jurídico perfeito e do direito adquirido.

de 8% do PIB, salta aos olhos que muitas vezes o debate acerca das causas do déficit público aparece dissociado das suas verdadeiras causas.

8. A questão fiscal

A necessidade de mudar as regras de concessão de benefícios, para mitigar os efeitos das mudanças demográficas sobre a trajetória da despesa no Brasil, vem sendo objeto de estudo de diversos especialistas há muito tempo.²⁸

Ao longo dos últimos 35 anos, houve uma tendência inequívoca ao aumento da despesa do INSS expressa como proporção do PIB. Ao contrário do que aconteceu com a conta dos inativos do funcionalismo, que seja pela contenção salarial dos funcionários públicos em alguns períodos ou pela adoção de regras mais restritivas em outros, diminuiu sua pressão fiscal desde meados dos anos 1990, no caso do INSS esse gasto passou de 2,5% do PIB, no ano da nova Constituição em 1988, para perto de 8% do PIB recentemente (Gráfico 8).

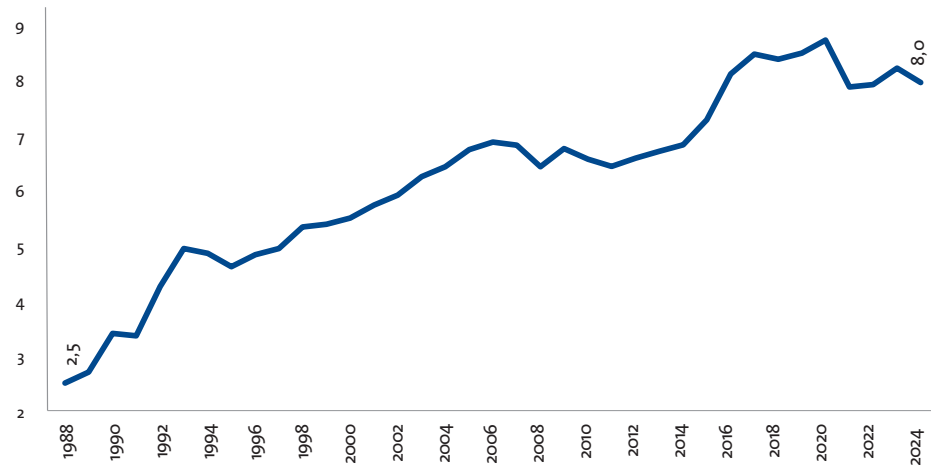
Nesse processo, até a reforma de 2019, a despesa do INSS tinha crescido como proporção do PIB em praticamente todos os anos ao longo de mais de trinta anos. Tirando pequenas variações ínfimas, as únicas exceções relevantes se deveram a três fatores:

- A mudança das contas nacionais (CN) em 1995, quando no denominador da razão despesa INSS/PIB a revisão da série histórica das CN por parte do IBGE gerou um PIB nominal para o ano em torno de 10% maior que o da série original, lembrando que a revisão se deu só a partir de 1995;²⁹
- Diferença de mais de 150% entre a variação média dos preços, medida pelo INPC, e a variação do deflator implícito (caso dos anos de 2011 e 2018); e
- O intenso crescimento do PIB, caso do ano de 1994, quando o PIB cresceu quase 6%, e dos anos de 2007, 2008 e 2010, quando a economia se expandiu a taxas de 6,1%, 5,1% e 7,5%, respectivamente, ofuscando a expansão dos benefícios físicos do INSS.

²⁸ Só no âmbito de coletâneas com artigos e contribuições de diversos especialistas, podem ser citados em ordem cronológica, Tafner e Giambiagi (2007), Caetano (2008), Tafner, Botelho e Erbisti (2015), e Tafner e Nery (2019). Para uma análise acerca de como as tendências demográficas são adicionalmente pressionadas por decisões judiciais benevolentes, ver Costanzi *et al.* (2021).

²⁹ Tal fato se deu devido à incorporação às estatísticas de atividade de fenômenos anteriormente não captados em sua plenitude. Isso permite inferir que, se a série tivesse sido revista mais para trás, provavelmente teria ocorrido algo similar e a queda de 1995 do citado coeficiente não teria se verificado.

Gráfico 8. Despesa do INSS (% PIB)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Ministério da Previdência Social (1988-1990), da Secretaria de Política Econômica (1991-1996) e da Secretaria do Tesouro Nacional a partir de 1997.

Cumpre aqui se deter com um pouco mais de atenção na dinâmica da despesa observada de 2019 em diante, após a reforma previdenciária. Como o INSS teve uma despesa de 8,7% do PIB, em 2020, e de 8,0% do PIB, em 2024, uma avaliação benigna poderia concluir que o “problema previdenciário” teria ficado para trás. Nesse sentido, porém, é útil observar os dados da Tabela 19. Observe-se que nos cinco anos que incluem o período de 2019 a 2024:³⁰

- O crescimento do PIB foi similar ao do aumento do número de benefícios, algo que destoou do passado mais distante, como mostrado na Tabela 3; e do que se acredita que deverá acontecer no futuro, quando o fim do bônus demográfico afetará o PIB e o número de benefícios deverá crescer bastante, afetado pela demografia; e
- A variação do deflator foi muito superior à inflação média medida pelo INPC (indexador de preço das aposentadorias), contribuindo para “inchar” o valor do PIB e consequentemente mitigando a trajetória da relação entre a despesa do INSS e o produto.

Tabela 19. Variação anual dos determinantes da despesa do INSS (%)

Ano	PIB	Benefícios emitidos	Deflator PIB	INPC médio
2020	-3,28	1,61	6,48	3,61
2021	4,76	1,13	13,05	8,99
2022	3,02	2,26	8,57	9,43
2023	3,24	2,65	5,16	4,15
2024	3,40	3,76	3,79	3,95
Média 2020/2024 (% a.a.)	2,19	2,28	7,36	5,99

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do IBGE (2025) e do BEPS (Brasil, 2025b).

³⁰ Em 2020, observou-se um “efeito denominador”, porque, com o encolhimento da economia devido aos efeitos da pandemia, naturalmente a relação entre a despesa e o PIB aumentou. Com a normalização e o forte crescimento da atividade em 2021, houve o efeito oposto.

Complementarmente, cabe também expor o que aconteceu com a dinâmica das sentenças judiciais, que compõem a despesa do INSS e que, em 2023, tiveram um componente *once and for all* excepcional, devido ao pagamento de um importante volume de precatórios reprimidos no passado e quitados subitamente naquele ano (Tabela 20). Desse modo, quando se observa o total da despesa recente do INSS, pode-se ter a impressão de um “zig-zague” ano a ano. Entretanto, quando se limpa a série dessas despesas judiciais, observa-se que, em que pese o forte crescimento da economia de mais de 3% em cada um dos anos do triênio 2022-2024, a despesa “pura” do INSS sem sentenças judiciais aumentou de forma contínua depois de 2021, como proporção do PIB, mesmo sendo um período em que a dinâmica dos benefícios foi positivamente impactada – no sentido de diminuir – devido aos efeitos da reforma de 2019. O fato gera preocupações quando se pensa nas tendências de longo prazo das variáveis, uma vez esgotados os efeitos da reforma do fim da década passada.

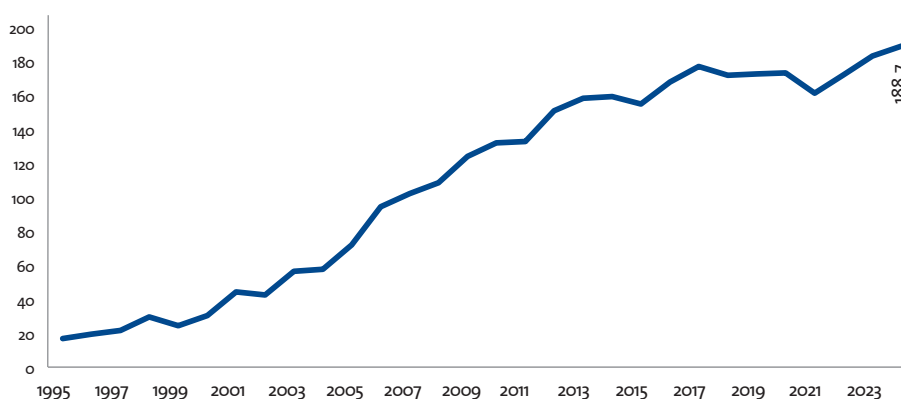
Tabela 20. Despesa INSS (% PIB)

Ano	Sentenças judiciais	Demais despesas	Total
2020	0,26	8,46	8,72
2021	0,27	7,60	7,87
2022	0,28	7,63	7,91
2023	0,52	7,69	8,21
2024	0,22	7,77	7,99

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Secretaria do Tesouro Nacional (Brasil, 2025d).

O crescimento tendencial das despesas do INSS, como proporção do PIB ao longo do período retratado no Gráfico 8, esteve ligado a três fatores. Dois, já mencionados, foram o relativamente baixo crescimento da economia e as regras que propiciavam a possibilidade de aposentadorias precoces. Houve, porém, um terceiro fator, fortemente presente depois da estabilização do Plano Real: o crescimento real do salário mínimo (Gráfico 9).

Gráfico 9. Evolução do salário mínimo: variação acumulada desde 1994 – posição em dezembro (%)

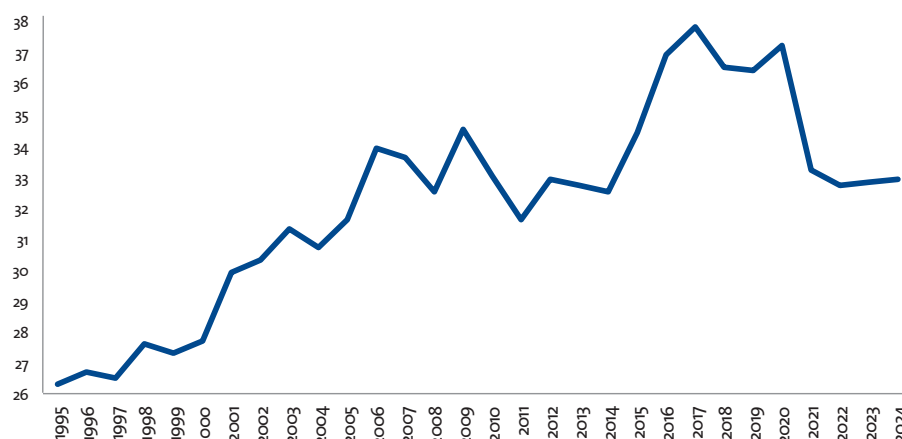


Fonte: Elaboração própria, com base em dados do IBGE (2016).

Deflator: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Com efeito, o incremento real acumulado do salário mínimo em relação ao fim de 1994 foi de nada menos que 189%. Como ele corresponde ao piso do benefício previdenciário, o efeito sobre as contas fiscais foi maiúsculo. A variável não apenas incorporou os aumentos da produtividade da economia, como foi majorada acima disso, consequentemente aumentando o seu valor relativo na economia: enquanto no começo da estabilização em 1995 – e já com o forte aumento real de maio daquele ano – a variável representava 26% da renda *per capita* média do brasileiro, perto de três décadas depois essa importância tinha aumentado para 33%. Na verdade, chegou a ser de 38% em 2017, antes de cair ligeiramente como efeito da política de manutenção – sem novos aumentos – do valor real do salário mínimo nos governos Temer e Bolsonaro, como pode ser visto no Gráfico 10.

Gráfico 10. Salário mínimo médio anual (% renda *per capita*)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do IBGE (2016; 2024).

OBS: Considerou-se o pagamento de 13 salários por ano.

A Tabela 21 mostra o efeito desse fenômeno sobre a própria importância da variável na comparação com a folha de despesas do INSS: no universo das aposentadorias e pensões do INSS e computando tanto os benefícios rurais como os urbanos, enquanto, no ano 2000, as despesas com benefícios de um salário mínimo representavam 33% do valor total dessa despesa com o pagamento de aposentadorias e pensões, na última informação disponível do Anuário Estatístico da Previdência Social, o aumento do salário mínimo tinha levado esse peso a escalar até nada menos que 43%.³¹

³¹ No meio rural, essa proporção chega a 99%.

Tabela 21. INSS: Proporção dos benefícios emitidos (estoque de aposentadorias e pensões por morte) no valor de um piso previdenciário em relação ao estoque de aposentadorias + pensões por morte emitidas (%)

Ano	Urbanas		Rurais		Total (urbanas + rurais)	
	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor
2000	42,0	17,2	98,6	97,6	63,0	33,0
2001	43,1	19,0	98,7	97,9	63,9	35,4
2002	41,8	18,3	98,6	97,8	63,0	34,9
2003	40,8	17,8	98,5	97,6	62,3	34,4
2004	40,5	17,8	98,5	97,7	61,9	34,2
2005	42,0	19,5	98,6	98,0	62,9	36,3
2006	43,6	21,8	98,7	98,3	63,9	39,0
2007	44,3	22,7	98,8	98,3	64,3	40,1
2008	44,4	23,3	98,8	98,5	64,3	40,7
2009	45,1	24,5	98,8	98,6	64,6	42,0
2010	44,6	24,3	98,8	98,6	64,2	41,9
2011	43,9	23,8	98,8	98,6	63,6	41,3
2012	45,7	26,0	98,8	98,7	64,7	43,6
2013	45,5	26,2	98,8	98,8	64,5	43,7
2014	45,3	27,5	98,8	98,8	64,2	45,2
2015	45,4	26,5	98,8	98,8	64,1	43,8
2016	44,7	25,9	98,8	98,8	63,3	42,9
2017	43,3	24,9	98,6	98,7	62,0	41,7
2018	42,0	24,0	98,6	98,6	60,8	40,5
2019	43,3	24,8	98,8	98,7	61,3	40,9
2020	43,3	24,9	98,8	98,7	61,2	40,7
2021	43,3	24,9	98,7	98,6	61,1	40,7
2022	43,6	25,2	98,7	98,6	61,1	40,9
2023	45,3	26,9	98,7	98,6	62,3	42,5

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do AEPS – vários anos (Brasil, 2025a). No numerador, exclui benefícios inferiores a um salário mínimo.

O efeito dos aumentos sucessivos do salário mínimo ao longo dos anos foi muito significativo em termos fiscais. A diferença ao longo do tempo é que, enquanto nos governos FHC a variável aumentava espasmodicamente, em função das pressões políticas de cada momento, alternando épocas de estabilidade com outras de saltos episódicos, nos governos Lula, Dilma Rousseff e agora novamente Lula houve uma política de valorização real sistemática da variável. Já nos governos Temer e Bolsonaro, a política foi a de reajustar o salário mínimo de acordo com a inflação.³² O efeito combinado dessas variáveis foi um aumento da

³² Não obstante isso, dependendo de como a conta seja feita, podem aparecer algumas oscilações, por exemplo quando se apura o valor real da variável no fim do ano, que é afetado pelas diferenças entre a taxa de inflação anual e a taxa levada em conta no momento do reajuste anterior da variável.

despesa previdenciária com benefícios de um salário mínimo de uma estimativa de 1,2% do PIB, em 1997, para 3,1% do PIB, em 2024 (Tabela 22).³³

Tabela 22. Despesas com benefícios do INSS de um salário mínimo (% PIB)

Ano	% PIB		
	Rurais	Urbanos	Total
1997	0,67	0,48	1,15
1998	0,83	0,62	1,45
1999	0,93	0,70	1,63
2000	0,96	0,71	1,67
2001	1,06	0,79	1,85
2002	1,10	0,81	1,91
2003	1,16	0,83	1,99
2004	1,19	0,81	2,00
2005	1,26	0,86	2,12
2006	1,35	1,00	2,35
2007	1,35	1,04	2,39
2008	1,33	1,04	2,37
2009	1,44	1,15	2,59
2010	1,41	1,14	2,55
2011	1,37	1,12	2,49
2012	1,46	1,21	2,67
2013	1,48	1,28	2,76
2014	1,49	1,31	2,80
2015	1,59	1,41	3,00
2016	1,72	1,54	3,26
2017	1,77	1,59	3,36
2018	1,71	1,51	3,22
2019	1,69	1,53	3,22
2020	1,72	1,63	3,35
2021	1,53	1,48	3,01
2022	1,52	1,48	3,00
2023	1,55	1,51	3,06
2024	1,57	1,53	3,10

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do AEPS – vários anos (Brasil, 2025a).

Nota: Inclui benefícios inferiores a um salário mínimo, no caso de compartilhamento de pensões.

A esse efeito, deve ser adicionado o impacto que o incremento do valor real do salário mínimo teve sobre a despesa com os benefícios assistenciais da Loas, que completa o conjunto dos efeitos, além da elevação das despesas com o pagamento

³³ Na tabela, toma-se 1997 como base, porque foi a partir desse ano que efetivamente o piso previdenciário passou a se igualar ao salário mínimo. Cabe ressaltar que a Constituição diz que “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo”, mas ela não impede que o piso previdenciário seja maior que aquele. Ocorre que, em 1996 e 1997, o reajuste das aposentadorias superiores ao salário mínimo foi ligeiramente maior que o deste. Com a inversão disso ocorrida em 1998, as variáveis se igualaram, assim como em 1995, mantendo tal equivalência até agora.

do abono salarial e do seguro-desemprego, parte das quais também é afetada pelo incremento da variável, tema esse que será analisado na próxima seção.

9. Os benefícios da Loas

Os benefícios de prestação continuada previstos na Loas (BPC-Loas) foram instituídos na legislação em 1993, regulando o dispositivo constitucional do capítulo da assistência social da Constituição de 1988, que dizia na época, no artigo 203, que, entre os objetivos da assistência social, estava “a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”. Sobre isso, ressaltam-se dois pontos:

- Embora, em geral no debate público, esse benefício seja visto muitas vezes como um benefício ao idoso, ele é também, como fica claro pela leitura do trecho acima, aplicado a pessoas com deficiência;³⁴ e
- A Constituição Federal trata do benefício, mas não da idade em que ele é concedido nem dos critérios para a concessão, matérias essas definidas em lei.

A cronologia da idade que serve de parâmetro de referência para a concessão do BPC-Loas é feita na Tabela 23, que mostra como a idade de elegibilidade inicial, em 1993, era aos 70 anos, parâmetro esse que diminuiu em cinco anos ao longo dos dez anos seguintes.

Tabela 23. Mudanças legais do BPC-Loas

Ano Lei	Lei (número)	Idade de concessão do LOAS (anos)
1993	8.742	70 (Artigo 20)
1998	9.720	67 (Artigo 1)
2003	10.741*	65 (Artigo 34)

Fonte: Elaboração própria.

*Conhecida como Estatuto do Idoso.

A Tabela 24 mostra o efeito disso, combinado com o aumento da expectativa de sobrevida. A resultante de ambos os fatores foi elevar em 70% a duração esperada do benefício, inicialmente de 11 anos, em média e atualmente de quase 19 anos.

³⁴ O benefício ao idoso corresponde, de certa forma, à figura da “aposentadoria” de quem se aposenta por idade, ao passo que o benefício à pessoa com deficiência tem um paralelo com a aposentadoria por invalidez de quem contribui para o INSS. Uma diferença importante entre os benefícios é que o da Loas é pago mensalmente, na forma de 12 pagamentos anuais, ao passo que o INSS faz 13 pagamentos, devido à figura do “décimo-terceiro”, inexistente no caso da Loas.

Tabela 24. Duração esperada do benefício da Loas (anos)

Ano	Idade concessão LOAS	Expectativa sobrevida esperada
1993	70	11,0
2025	65	18,7

Fonte: Elaboração própria, com base na tábua de mortalidade para ambos os sexos (IBGE, 2023). Para 1993, considerou-se um valor médio entre a expectativa de sobrevida aos setenta anos das tábuas de mortalidade para 1970-1980 (aproximadamente 81 anos) e da original para 1999 (também 81 anos), antes da sua revisão na década de 2000, entendida essa média como um ponto médio associado a 1993. Para 2025, considerou-se a tábua de mortalidade do IBGE mais recentemente divulgada. Aos setenta anos, a expectativa de sobrevida atual é de 15,1 anos.

Cabe ressaltar que, na prática, o BPC-Loas substitui a figura de um benefício assistencial preexistente, chamado de Renda Mensal Vitalícia (RMV), com a diferença de que a RMV era paga pelo INSS e o BPC-Loas é pago pelo Tesouro Nacional, nas estatísticas fiscais. Como a RMV é um benefício em extinção, pois há anos não gera novas concessões, demograficamente, quando houver a substituição de massas entre gerações, a RMV acabará e todos os benefícios assistenciais serão representados pelo BPC-Loas. Adicionalmente, as RMV que são herdadas pelo cônjuge nos casos de óbito passam a ser denominadas de Pensão Mensal Vitalícia (PMV). A Tabela 25 mostra as mudanças na diferença de composição em mais de duas décadas, com a redução absoluta do número de RMV e PMV e o aumento do número de BPC-Loas. Observe-se, porém, que em 23 anos o aumento físico do total de benefícios assistenciais foi de 4,4 % a.a. Observe-se também que, no caso do BPC-Loas, o número de pessoas com deficiência corresponde a 55% do total, com o de idosos representando apenas 45% do total. A comparação daquele percentual, com a participação de apenas 14% das aposentadorias por invalidez no conjunto das aposentadorias, sugere que o Estado brasileiro possa estar utilizando critérios muito mais permissivos na concessão do BPC à pessoa com deficiência que na concessão de aposentadoria por invalidez.

Tabela 25. Quantidade de benefícios assistenciais ativos (milhões)

Ano	RMV	PMV	Loas			Total
			Pessoa com deficiência	Idoso	Total	
2000	0,937	0,018	0,805	0,402	1,207	2,162
2023	0,059	0,007	3,154	2,600	5,754	5,820

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do AEPS – vários anos (Brasil, 2025a).

Cabe chamar a atenção de que, então, estamos falando de dois fenômenos que se deram concomitantemente, ou seja: (i) o número de BPCs aumentou a uma taxa elevada; e (ii) o valor *per capita* pago também cresceu substancialmente, devido ao incremento real do salário mínimo, já reportado. O efeito disso pode ser visualizado na Tabela 26, que, embora com dados defasados em relação aos outros países, fornece uma ideia da excepcionalidade do caso brasileiro.

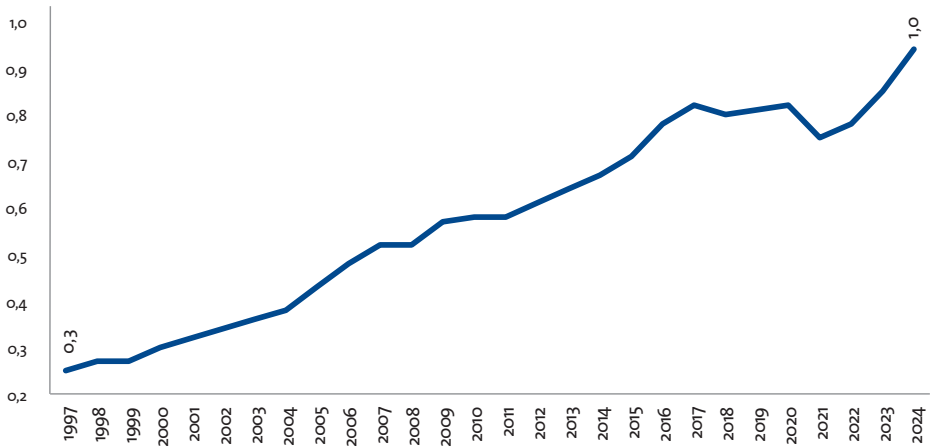
Tabela 26. Elegibilidade e valor relativo dos benefícios não contributivos em países da América Latina

País	Benefício não contributivo (% PIB <i>per capita</i>)	Idade elegibilidade (anos)
Argentina	14	70
Chile	14	65
Costa Rica	20	65
México	5	70
Panamá	1	70
Uruguai	28	70
Brasil	33	65

Fonte: Elaboração própria, com base em dados de Bosch, Melguizo e Pagés (2014), Tabela 2.2. Para o Brasil, dado de 2024.

Muitos países da região têm um benefício assistencial. Porém, na maioria dos casos, ele é modesto *vis a vis* a renda *per capita* e/ou é concedido a uma idade mais avançada. O Brasil tem, ao mesmo tempo, a particularidade de ter o maior benefício relativo à renda média da população na comparação com os demais países e, adicionalmente, outorgar o benefício mais cedo que o restante dos países. Consequentemente, com um valor maior e pago por um maior número de anos, o peso fiscal é também muito maior. Isso se reflete no Gráfico 11, que mostra o peso das despesas com BPC desde que existem estatísticas específicas sobre a matéria até agora. O peso fiscal da variável se multiplicou praticamente por quatro nos pouco mais de 25 anos considerados.

Gráfico 11. Despesas BPC-Loas + RMV (% PIB)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Secretaria do Tesouro Nacional (Brasil, 2025d). Entre 1997 e 2003, para evitar distorções, inclui as despesas da RMV, que naquela época eram pagas pelo INSS.

10. Desafios para o futuro

Além do efeito de dilatar a permanência no mercado de trabalho dos trabalhadores que, até então, aposentavam-se por tempo de contribuição, a reforma previdenciária de 2019 teve o claro efeito de postergar por algum tempo a aposentadoria das pessoas do gênero feminino, que se aposentam por idade no meio urbano. É útil, para isso, observar os dados das Tabelas 27A a C, depois sintetizados na Tabela 28. Observe-se que, mesmo depois da reforma, as aposentadorias urbanas por idade têm crescido a uma média física de 5,1% a.a. No caso dos homens, essa taxa média nos quatro anos entre 2019 e 2023 foi de 6,9% a.a.

Tabela 27A. Quantidade de aposentadorias por idade do trabalhador urbano emitidas

Ano	Quantidades				Taxa crescimento (para 2010/2015, % a.a.)		
	Masculino	Feminino	Ignorado	Total	Masculino	Feminino	Total
2010	931.560	1.734.431	834	2.666.825			
2015	1.212.647	2.320.547	525	3.533.719	5,42	6,00	5,79
2016	1.296.329	2.484.626	465	3.781.420	6,90	7,07	7,01
2017	1.391.257	2.666.654	429	4.058.340	7,32	7,33	7,32
2018	1.476.782	2.834.010	346	4.311.138	6,15	6,28	6,23
2019	1.572.540	3.027.578	209	4.600.327	6,48	6,83	6,71
2020	1.659.283	3.153.580	186	4.813.049	5,52	4,16	4,62
2021	1.753.619	3.263.240	165	5.017.024	5,69	3,48	4,24
2022	1.897.685	3.410.836	18	5.308.539	8,22	4,52	5,81
2023	2.051.187	3.570.477	17	5.621.681	8,09	4,68	5,90

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do AEPS – vários anos (Brasil, 2025a).

Tabela 27B. Quantidade de aposentadorias por idade do trabalhador rural emitidas

Ano	Quantidades				Taxa crescimento (para 2010/2015, % a.a.)		
	Masculino	Feminino	Ignorado	Total	Masculino	Feminino	Total
2010	2.186.425	3.263.876	44.607	5.494.908			
2015	2.435.206	3.775.316	18.889	6.229.411	2,18	2,95	2,54
2016	2.469.670	3.834.991	14.732	6.319.393	1,42	1,58	1,44
2017	2.504.654	3.896.275	12.069	6.412.998	1,42	1,60	1,48
2018	2.531.602	3.947.953	9.431	6.488.986	1,08	1,33	1,18
2019	2.536.330	3.976.798	6.729	6.519.857	0,19	0,73	0,48
2020	2.559.281	4.024.973	5.640	6.589.894	0,90	1,21	1,07
2021	2.573.686	4.053.683	4.294	6.631.663	0,56	0,71	0,63
2022	2.637.150	4.140.482	1.731	6.779.363	2,47	2,14	2,23
2023	2.727.702	4.254.100	1.409	6.983.211	3,43	2,74	3,01

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do AEPS – vários anos (Brasil, 2025a).

Tabela 27C. Quantidade de aposentadorias por idade totais emitidas

Ano	Quantidades				Taxa crescimento (para 2010/2015, % a.a.)		
	Masculino	Feminino	Ignorado	Total	Masculino	Feminino	Total
2010	3.117.985	4.998.307	45.441	8.161.733			
2015	3.647.853	6.095.863	19.414	9.763.130	3,19	4,05	3,65
2016	3.765.999	6.319.617	15.197	10.100.813	3,24	3,67	3,46
2017	3.895.911	6.562.929	12.498	10.471.338	3,45	3,85	3,67
2018	4.008.384	6.781.963	9.777	10.800.124	2,89	3,34	3,14
2019	4.108.870	7.004.376	6.938	11.120.184	2,51	3,28	2,96
2020	4.218.564	7.178.553	5.826	11.402.943	2,67	2,49	2,54
2021	4.327.305	7.316.923	4.459	11.648.687	2,58	1,93	2,16
2022	4.534.835	7.551.318	1.749	12.087.902	4,80	3,20	3,77
2023	4.778.889	7.824.577	1.426	12.604.892	5,38	3,62	4,28

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do AEPS – vários anos (Brasil, 2025a).

Tabela 28. Taxa de variação das aposentadorias por idade emitidas (% a.a.)

Ano	Urbanas			Rurais			Total		
	M	F	Total	M	F	Total	M	F	Total
2010/19	6,0	6,4	6,2	1,7	2,2	1,9	3,1	3,8	3,5
2019/23	6,9	4,2	5,1	1,8	1,7	1,7	3,8	2,8	3,2

M: Masculino | F: Feminino

Fonte: Elaboração própria, com base nas tabelas 27A a 27C.

Observe-se, porém, que a reforma fez que a velocidade de incremento das aposentadorias femininas por idade no meio urbano diminuísse substancialmente, por conta do aumento da idade exigida para a aposentadoria, de 60 para 62 anos. Com o fim da transição em 2023, essa velocidade deverá passar a aumentar, especialmente quando se levam em conta as tendências demográficas: a participação da população idosa no total se multiplicará por dois, nos trinta anos entre 2030 e 2060 (Tabela 29).

Tabela 29. Participação relativa do grupo de 65 anos e mais

Ano	65+ (% população total)	Coeficiente 65+/Faixa 15 a 64 anos
2020	9,8	0,14
2030	13,7	0,20
2040	18,0	0,27
2050	23,2	0,37
2060	27,6	0,46
2070	31,0	0,54

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do IBGE (2024).

Cedo ou tarde, portanto, é provável que o Brasil tenha que discutir uma nova reforma da previdência, modificando parâmetros que ou ficaram intocados na re-

forma de 2019 ou sofreram uma mudança apenas parcial. Sem entrar em maiores considerações acerca do detalhamento das medidas, o que fugiria ao espírito do texto, tal agenda futura poderia abranger os seguintes cinco pontos:

- a adaptação do parâmetro para a aposentadoria por idade para os indivíduos do gênero masculino (65 anos) ao fato de que, desde que o IBGE começou a publicar as tábuas de mortalidade em 1999, a expectativa de sobrevida a essa idade aumentou em cinco anos;
- a possibilidade de continuar o processo gradativo de aproximação entre os critérios de elegibilidade por gênero, que era de cinco anos em favor das mulheres, até 2019, e é de três anos atualmente;
- algum grau de aproximação entre os requisitos de aposentadoria por idade nos meios urbanos e rural, diferença de critério que hoje é de sete anos para as mulheres – que no meio rural se aposentam aos 55 anos de idade – e de cinco para os homens;
- a segregação de regras de elegibilidade para a aposentadoria por idade e para a obtenção do BPC-Loas, hoje para os homens, em ambos os casos, de 65 anos, em contraste com a situação vigente na origem do BPC-Loas, quando havia uma diferença de cinco anos; e
- a reavaliação, em algum momento futuro, da regra de aumento real do salário mínimo, que, ao se combinar com a pressão demográfica já existente, aumenta a pressão fiscal sobre a trajetória da despesa do INSS.

Referências bibliográficas

- AFONSO, Luís Eduardo. Progressividade e aspectos distributivos na previdência social: uma análise com o emprego dos microdados dos registros administrativos do RGPS. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 70, n. 1, 2016.
- AFONSO, Luís Eduardo; SIDONE, Otávio. *Economia da previdência: teoria, desenho e avaliação*. São Paulo, SP: Edusp, 2025. No prelo.
- BOSCH, Mariano; MELGUIZO, Àngel; PAGÉS, Carmen. *Melhores aposentadorias, melhores trabalhos: em direção à cobertura universal na América Latina e no Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2014.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*: Brasília, D.F., 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 mai. 2025.
- BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuários Estatísticos da Previdência Social – AEPS. *Ministério da Previdência Social*, Brasília, D.F., 2025a. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/Dados-estatisticos-previdencia-social-e-inss/anuarios-da-previdencia-social>. Acesso em: 20 mai. 2025.
- BRASIL. Ministério da Previdência Social. Boletins da Previdência Social – BEPS. *Ministério da Previdência Social*, Brasília, D.F., 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/Dados-estatisticos-previdencia-social-e-inss/boletins-da-previdencia-social>. Acesso em: 20 mai. 2025.
- BRASIL. Tesouro Nacional. Despesa de pessoal e encargos sociais da União: execução orçamentária e financeira. *Tesouro Nacional Transparente*, Brasília, D.F., 2025c. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/execucao-orcamentaria-e-financeira/despesa-de-pessoal-e-encargos-sociais-da-uniao>. Acesso em: 20 mai. 2025.
- BRASIL. Tesouro Nacional. Resultado do Tesouro Nacional (RTN) – conteúdos relacionados: estatísticas fiscais e planejamento. *Tesouro Nacional Transparente*, Brasília, D.F., 2025d. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estatisticas-fiscais-e-planejamento/resultado-do-tesouro-nacional-rtn-conteudos-relacionados>. Acesso em: 20 mai. 2025.
- CAETANO, Marcelo. *Previdência social no Brasil: debates e desafios*. Brasília, D.F.: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008.

CAF – CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO. *Los sistemas de pensiones y salud en América Latina: los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad*. Caracas: CAF, 2020.

CAMARANO, Ana (org.). *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* Brasília, D.F.: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2004.

CARAZZA, Bruno. O recado de Musk e Milei para Barroso e os togados. *Valor Econômico*, São Paulo, 10 fev. 2025.

COSTANZI, Rogério Nagamine; FERNANDES, Alexandre Zioli; SCHETTINI, Bernardo Patta; SANTOS, Caroline Fernandes; VIZIOLI, Thais Riether; SIDONE, Otávio José Guerci. Evolução das concessões judiciais de benefícios no INSS. *Informe de Previdência Social*, Brasília, D.F., v. 33, n. 6, p. 4-34, 2021.

COSTANZI, Rogério Nagamine; SANTOS, Carolina Fernandes. Análise dos impactos da reforma de 2019 sobre as idades de aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social. *Informe de Previdência Social*, Brasília, D.F., v. 34, n. 8, p. 19-26, 2022.

CRABBÉ, Carolin (ed.). *A quarter century of pension reform in Latin America and the Caribbean: Lessons learned and next steps*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank, 2005.

GIAMBIAGI, Fabio. *Reforma da previdência: O encontro marcado*. Rio de Janeiro, RJ: Editora Campus, 2007.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Editora Campus, 2016.

GIAMBIAGI, Fabio; BORÇA JR., Gilberto; MAGALHÃES, Letícia. *Três décadas – O BNDES depois da estabilização: 1994-2023*. Rio de Janeiro, RJ: BNDES, 2024. (Texto para Discussão, n. 163).

GIAMBIAGI, Fabio; TAFNER, Paulo. *Demografia – A ameaça invisível*. Rio de Janeiro, RJ: Editora Campus, 2010.

GIAMBIAGI, Fabio; TINOCO, Guilherme. *Política fiscal no Brasil de 1981 a 2023: uma retrospectiva histórica*. Rio de Janeiro, RJ: BNDES, 2023. (Texto para Discussão, n. 157).

HOLZMANN, Robert; HINZ, Richard Paul. *Old-age income support in the 21st century*. Washington, D.C.: World Bank, 2004.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Tábuas completas de mortalidade. *IBGE*, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9126-tabuas-completas-de-mortalidade.html>. Acesso em: 20 mai. 2025.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Projeções da população. *IBGE*, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html>. Acesso em: 20 mai. 2025.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Contas nacionais. *IBGE*, Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais.html>. Acesso em: 20 mai. 2025.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Evolução do salário. *IBGE*, Rio de Janeiro, 2016. Planilha. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Salario_Minimo/. Acesso em: 20 mai. 2025.

MOURA DA SILVA, Adroaldo; LUQUE, Carlos Antônio. *Alternativas para o financiamento do sistema previdenciário*. São Paulo, SP: Estudos Econômicos; FINE/Pioneira, 1982.

NESE, Arlete; GIAMBIAGI, Fabio. *Fundamentos da previdência complementar: da administração à gestão de investimentos*. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2020.

NICHOLSON, Brian. *A previdência injusta: como o fim dos privilégios pode mudar o Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Geração Editorial, 2007.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Reforms for an ageing society*. Paris: OECD, 2000.

OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto; BELTRÃO, Kaizô Iwakami. Perspectivas da seguridade social. In: IPEA – INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Perspectivas da Economia Brasileira – 1989*. Rio de Janeiro, RJ: Ipea, 1989. p. 611-628.

SANTANA, Rafael Liberal Ferreira; POUCHAIN, Geíse de Castro; BISSI, Luciano Fávaro. A previdência social e o Censo 2000: perfil dos idosos. *Informe de Previdência Social*, Brasília, D.F., v. 14, n. 9, 2002.

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho. *A previdência social no Brasil: 1923-2009. Uma visão econômica*. Porto Alegre, RS: AGE Editora, 2009.

SIDONE, Otávio José Guerci; GIAMBIAGI, Fabio. Política previdenciária e equidade de gênero no Brasil: Propostas para uma maior efetividade. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 1-21, 2025. No prelo.

SSA – SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION. *Social Security programs throughout the world*. Washington D.C.: SSA Publication, 2005.

TAFNER, Paulo; BOTELHO, Carolina; ERBISTI, Rafael (orgs.). *Reforma da previdência: a visita da velha senhora*. Brasília, D.F.: Editora Gestão Pública, 2015.

TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio (orgs.). *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Brasília, D.F.: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2007.

TAFNER, Paulo; NERY, Pedro Fernando. *Reforma da previdência: por que o Brasil não pode esperar?* Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2019.

UNITED NATIONS. World population prospects 2024. *United Nations*, New York City, 2024. Disponível em: <https://population.un.org/wpp/>. Acesso em: 20 mai. 2025.

WEEKS, John Robert. *An introduction to population*. Boston: Wadsworth, 2012.

ZAMBITTE, Fábio. *A previdência social no Estado contemporâneo*. Niterói, RJ: Editora Impetus, 2011.

Apêndice. Previdência social – Quantidade de benefícios ativos

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Total	7.783.899	8.611.370	9.139.823	9.826.936	10.207.668	10.700.212	11.032.833	11.446.005	11.582.602	12.123.205	12.473.738	12.635.571	13.709.767	15.122.135	15.753.180
Urbanos	5.392.646	5.782.593	6.100.697	6.612.143	6.708.444	7.041.501	7.246.113	7.568.052	7.592.757	7.918.589	8.144.393	8.534.205	8.704.040	9.075.487	9.327.033
Rurais	2.391.253	2.828.777	3.039.126	3.214.793	3.499.224	3.658.711	3.786.720	3.877.953	3.989.845	4.204.616	4.329.345	4.101.366	5.005.727	6.046.648	6.426.147
Previdenciários	6.356.819	7.092.860	7.535.985	8.190.510	8.505.845	8.928.949	9.232.047	9.617.355	9.739.531	10.187.710	10.571.617	10.738.061	11.754.250	13.157.540	13.809.718
Aposentadorias	3.724.543	4.217.498	4.514.045	4.895.836	5.128.875	5.404.430	5.612.224	5.802.932	5.940.458	6.100.746	6.318.243	6.413.451	7.269.978	8.532.691	9.107.895
Idade	1.679.759	1.916.250	2.033.135	2.149.366	2.291.492	2.388.262	2.478.160	2.553.768	2.632.945	2.755.375	2.895.212	2.842.888	3.566.854	4.628.784	5.043.041
Urbanos	267.988	313.623	361.579	421.661	469.557	533.463	593.866	650.738	699.200	777.655	842.873	926.850	1.018.572	1.137.158	1.225.435
Rurais	1.411.771	1.602.627	1.671.556	1.727.705	1.821.935	1.854.799	1.884.294	1.903.030	1.933.745	1.977.720	2.052.339	1.916.038	2.548.282	3.491.626	3.817.606
Tempo de contribuição	760.016	844.522	919.558	1.038.631	1.082.462	1.209.144	1.263.204	1.324.117	1.352.959	1.384.149	1.420.117	1.517.414	1.662.830	1.867.446	2.021.955
Invalidez	1.284.768	1.456.726	1.561.352	1.707.839	1.754.921	1.807.024	1.870.860	1.925.047	1.954.554	1.961.222	2.002.914	2.053.149	2.040.294	2.036.461	2.042.899
Pensões	1.794.752	1.987.252	2.129.335	2.295.636	2.465.734	2.647.852	2.809.934	2.956.190	3.100.145	3.309.714	3.510.937	3.638.459	3.827.411	4.009.414	4.137.934
Outros*	837.524	888.110	892.605	999.038	911.236	876.667	809.889	858.233	698.928	777.250	742.437	686.151	656.861	615.435	563.889
Acidentários	181.301	214.874	249.056	280.345	307.919	337.528	361.205	384.807	403.620	487.640	450.100	468.164	511.648	527.201	540.404
Assistenciais	1.245.779	1.303.636	1.354.782	1.356.081	1.393.904	1.433.735	1.439.581	1.443.843	1.439.451	1.447.855	1.452.021	1.429.346	1.443.869	1.437.394	1.403.058
Encargos previdenciários da União															

Continua

Continuação

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total	16.176.587	16.912.493	17.791.587	18.565.447	19.204.032	19.874.975	20.321.811	21.322.728	21.533.817	22.690.128	23.446.401	24.361.136	25.005.576	25.975.630	26.831.267
Urbanos	9.773.846	10.522.038	11.349.923	11.954.384	12.391.007	12.846.337	13.168.740	13.931.991	14.536.875	15.550.570	16.158.633	16.862.315	17.322.743	18.060.193	18.695.298
Rurais	6.402.741	6.390.455	6.441.664	6.611.063	6.813.025	7.028.638	7.153.071	7.390.737	6.996.942	7.139.558	7.287.768	7.498.821	7.682.833	7.915.437	8.135.969
Previdenciários	14.268.898	14.738.242	15.364.805	15.991.569	16.510.332	17.060.413	17.431.361	18.254.224	18.496.361	19.341.644	19.941.696	20.687.521	21.136.507	21.852.564	22.542.287
Aposentadorias	9.423.325	9.738.959	10.216.263	10.693.986	11.094.956	11.413.959	11.618.556	11.982.475	12.009.365	12.438.019	12.893.801	13.350.570	13.806.942	14.382.831	14.971.114
Idade	5.101.356	5.144.422	5.242.976	5.439.435	5.658.406	5.876.257	6.004.949	6.224.270	6.156.779	6.422.806	6.654.286	6.925.214	7.204.556	7.525.381	7.870.352
Urbanos	1.314.161	1.374.774	1.432.130	1.485.335	1.531.534	1.571.217	1.596.869	1.645.592	1.757.216	1.916.346	2.020.717	2.125.313	2.243.933	2.383.737	2.542.422
Rurais	3.787.195	3.769.648	3.810.846	3.954.100	4.126.872	4.305.040	4.408.080	4.578.678	4.399.563	4.506.460	4.633.569	4.799.901	4.960.623	5.141.644	5.327.930
Tempo de contribuição	2.271.376	2.542.621	2.891.046	3.126.386	3.222.555	3.275.652	3.320.582	3.405.875	3.470.664	3.540.525	3.612.822	3.722.591	3.879.881	4.055.909	4.243.951
Invalidez	2.050.593	2.051.916	2.082.241	2.128.165	2.213.995	2.262.050	2.293.025	2.352.330	2.381.922	2.474.688	2.626.693	2.702.765	2.722.505	2.801.541	2.856.811
Pensões	4.323.021	4.479.599	4.640.886	4.799.365	4.953.949	5.112.273	5.231.740	5.412.042	5.459.355	5.614.904	5.765.181	5.931.858	6.104.332	6.292.373	6.467.582
Outros*	522.552	519.684	507.656	498.218	461.427	534.181	581.065	859.707	1.027.641	1.288.721	1.282.714	1.405.093	1.225.233	1.177.360	1.103.591
Acidentários	560.537	575.785	607.773	625.933	638.785	652.304	667.690	699.263	715.922	732.102	723.859	714.077	748.796	785.272	766.239
Assistenciais	1.347.152	1.598.466	1.819.009	1.947.945	2.054.915	2.162.258	2.222.760	2.369.241	2.321.534	2.616.382	2.780.846	2.951.323	3.112.936	3.330.163	3.512.866
Encargos previdenciários da União									8.215				7.337	7.631	9.875

Continua

Continuação

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Total	27.999.034	28.909.419	29.883.423	31.028.250	32.028.710	32.658.862	33.596.830	34.294.510	34.893.322	35.502.667	35.707.240	36.294.726	37.592.992	39.238.072
Urbanos	19.620.603	20.333.324	21.082.324	21.980.637	22.774.297	23.295.036	24.120.417	24.741.383	25.309.879	25.899.949	26.082.051	26.614.055	27.705.272	29.100.470
Rurais	8.378.431	8.576.095	8.801.099	9.047.613	9.254.413	9.363.826	9.476.413	9.553.127	9.583.443	9.602.718	9.625.189	9.680.671	9.887.720	10.137.602
Previdenciários	23.465.630	24.214.301	25.035.331	25.990.492	26.844.069	27.392.602	28.202.049	28.812.135	29.331.240	29.968.504	30.186.002	30.704.179	31.581.829	32.615.001
Aposentadorias	15.500.985	16.029.424	16.618.651	17.248.792	17.845.805	18.331.635	18.969.455	19.706.551	20.332.930	20.986.337	21.271.555	21.562.563	22.172.399	22.762.955
Idade	8.171.820	8.465.050	8.808.969	9.177.620	9.523.174	9.792.066	10.111.681	10.476.096	10.805.971	11.152.610	11.391.860	11.682.785	12.131.729	12.631.111
Urbanos	2.670.766	2.809.757	2.983.749	3.178.849	3.377.916	3.551.526	3.793.597	4.067.047	4.319.874	4.626.960	4.813.197	5.044.508	5.333.049	5.638.467
Rurais	5.501.054	5.655.293	5.825.220	5.998.771	6.145.258	6.240.540	6.318.084	6.409.049	6.486.097	6.525.650	6.578.663	6.638.277	6.798.680	6.992.644
Tempo de contribuição	4.415.784	4.601.456	4.790.753	4.993.709	5.190.287	5.380.348	5.669.113	5.982.117	6.199.834	6.467.435	6.615.578	6.674.623	6.811.492	6.894.541
Invalidez	2.913.381	2.962.918	3.018.929	3.077.463	3.132.344	3.159.221	3.188.661	3.248.338	3.327.125	3.366.292	3.264.117	3.205.155	3.229.178	3.237.303
Pensões	6.638.425	6.803.879	6.980.140	7.165.712	7.323.921	7.429.823	7.564.822	7.668.861	7.712.619	7.810.644	7.881.220	8.066.088	8.207.013	8.326.238
Outros*	1.326.220	1.380.998	1.436.540	1.575.988	1.674.343	1.631.144	1.667.772	1.436.723	1.285.691	1.171.523	1.033.227	1.075.528	1.202.417	1.525.808
Acidentários	810.493	817.502	820.007	837.807	845.313	833.296	821.122	794.760	788.867	770.915	752.774	748.873	766.520	795.365
Assistenciais	3.712.005	3.865.949	4.016.247	4.188.318	4.328.094	4.422.134	4.563.371	4.677.854	4.763.910	4.754.336	4.759.605	4.833.188	5.236.486	5.819.818
Encargos previdenciários da União	10.906	11.667	11.838	11.633	11.234	10.830	10.288	9.761	9.305	8.912	8.859	8.486	8.157	7.888

Fonte: AEPS, vários anos. Nota: Até 2003 (inclusive) o dado refere-se aos benefícios em manutenção (inclui benefícios suspensos).

*Inclui auxílios, salários-família e maternidade, abonos e vantagens.

Coordenação Editorial
Gerência de Editoração e Memória do BNDES

Projeto Gráfico
Fernanda Costa e Silva

Copidesque
Tikinet

Editoração Eletrônica
Refinaria Design

Editado pelo Departamento de Relacionamento da
Área de Relacionamento, *Marketing* e Cultura

Julho de 2025



www.bndes.gov.br