

---

# **Despesas do INSS e do regime próprio dos servidores públicos federais civis: breves considerações sobre a Reforma da Previdência<sup>1</sup>**

***Edilberto Carlos Pontes Lima***

Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados  
Área de Economia

## **Introdução**

Este artigo objetiva realizar breve avaliação das despesas do INSS *vis-à-vis* as despesas do regime próprio dos servidores civis. Para tanto, analisa a evolução recente dos benefícios pagos pelos dois regimes e examina a evolução projetada pelas três últimas leis de diretrizes orçamentárias – LDO's.

A Emenda à Constituição n.º 41, promulgada pelo Congresso Nacional em dezembro de 2003, trata quase que exclusivamente do regime próprio dos servidores civis. No regime geral, a modificação é o aumento do teto de recebimento de benefícios para R\$ 2.400,00.

O regime próprio, por sua vez, sofre diversas alterações, destacando-se como mais relevantes, para os atuais servidores públicos, o fim da paridade quase absoluta atualmente existente entre remunerações de ativos e proventos de inativos, a contribuição de inativos e o endurecimento das regras de transição para a aposentadoria de servidores com menos de 60 anos, se homem, e menos de 55 anos, se mulher. Para os futuros servidores públicos, as alterações são ainda mais profundas: as aposentadorias se limitarão ao teto do regime geral, complementadas por fundo de pensão.

---

<sup>1</sup> Este artigo baseia-se em estudo originalmente elaborado por solicitação do Deputado Sérgio Miranda. Os eventuais erros e omissões, bem como as conclusões e opiniões emitidas são de minha inteira responsabilidade.

Como se sabe, uma das principais motivações da reforma proposta é de natureza orçamentária. O governo avalia que gasta muito com previdência social e gostaria de gastar menos. Com isso, argumenta que se liberariam recursos para gastos em outras áreas, como saúde, educação, infra-estrutura, entre outras.

A questão que se quer discutir é se de fato os problemas previdenciários de natureza orçamentária mais graves se concentram no regime próprio ou se o déficit mais preocupante é o do regime geral. Com efeito, se o diagnóstico aponta que o problema orçamentário se concentra majoritariamente no regime geral, seria de se esperar que este regime merecesse a maior parte do ajuste. Sem prejuízo, naturalmente, que se operassem modificações necessárias no regime próprio dos servidores civis, quer por razões fiscais, quer por necessidade de busca de maior equidade.

## 2. Evolução das despesas previdenciárias nos últimos anos

Como a tabela abaixo mostra, as despesas previdenciárias federais, incluindo INSS e regime próprio, apresentaram notável crescimento nos últimos 20 anos. De pouco mais de 1% do PIB em 1980, para mais de 9% do PIB em 2002. Somando-se as despesas com servidores inativos e pensionistas dos Estados e Municípios, chega-se a mais de 11% do PIB de despesas previdenciárias.

**Evolução das Despesas Previdenciárias Federais (% PIB)**

Função	1980	1990	1995	2000	2001	2002
ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	1,17	7,81	8,14	8,89	9,40	9,82
Assistência Social	nd	nd	nd	0,40	0,44	0,49
Previdência Social	nd	nd	nd	8,48	8,96	9,32

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração da Consultoria Legislativa.

É importante separar essas despesas por regime. Dos gastos do governo federal com previdência em 2002, **6,7% do PIB** foram destinados ao regime geral administrado pelo INSS e **2,6% do PIB** aos servidores públicos, incluindo civis, militares e respectivos pensionistas. Nos Estados e Municípios, essa despesa atingiu aproximadamente **2,5% do PIB**<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Ressalte-se que os dados para Estados e Municípios são precários, embora a Secretaria do Tesouro Nacional venha fazendo esforço importante nos últimos anos para consolidá-los. Os últimos dados de que se dispõem são de 2000 e apenas para Estados. O número aqui citado é uma aproximação.

Uma série de razões explica esse fenômeno. Destacam-se as novas regras da Constituição de 1988 e algumas leis que se seguiram, que aumentaram os benefícios do regime geral e os estenderam a uma parcela mais ampla da sociedade. Mencione-se ainda o baixo crescimento da economia no período e o componente estrutural de envelhecimento da população como fatores que fizeram piorar a relação entre as despesas do INSS e o PIB no período.

### 3. Comportamento recente das despesas com benefícios do INSS e do Regime Próprio dos servidores civis

Como a tabela a seguir deixa claro, as despesas com benefícios do INSS têm crescido a taxas elevadas nos últimos anos: mais de 1% do PIB entre 1996 e 2002. Isoladamente, os aumentos reais do salário mínimo, que indexam parcela substancial dos benefícios, respondem pela maior parte desse crescimento.

No regime próprio dos servidores federais civis, houve crescimento nominal de despesas bem inferior ao do INSS. A expansão foi maior em 1998 e 1999, em decorrência do temor de servidores públicos de que as reformas previdenciárias, então em discussão, tornassem as regras para aposentadoria bem mais duras, o que fez com que muitos funcionários se aposentassem precocemente. Desde 2000, aprovadas as Emendas Constitucionais n.º 19 e n.º 20, ambas em 1998, e suas respectivas regulamentações, as taxas de crescimento têm se reduzido. Como proporção do PIB, o número de 2002 é o mesmo de 1996.

**Evolução dos Benefícios do INSS e do Regime Próprio dos Servidores Civis**

Ano	INSS		Regime Próprio Civis	
	Valor (R\$ milhões)	% PIB	Valor (R\$ milhões)	% PIB
1996	41.389	5,31	8.524	1,09
1997	47.249	5,43	9.450	1,09
1998	53.742	5,88	10.372	1,13
1999	58.541	6,01	11.415	1,17
2000	65.785	5,97	12.265	1,11
2001	75.330	6,28	12.865	1,07
2002	88.028	6,66	14.409	1,09

Fonte: IPEA, Banco Central. Elaboração da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

É importante ressaltar, contudo, que o represamento dos gastos com pessoal nos últimos anos, com longo período sem reajustes gerais e baixos índices nos dois últimos anos, contribuiu para conter o crescimento dos gastos com inativos. Em um cenário de recuperação mais forte de perdas salariais, pode-se esperar uma maior pressão sobre esse item de despesa.

#### 4. Projeções das LDO's

Em virtude de exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, as Leis de Diretrizes Orçamentárias vêm, desde 2001, trazendo avaliações atuariais dos regimes previdenciários públicos federais. A tabela a seguir mostra os números projetados para as despesas previdenciárias do INSS e do regime próprio dos servidores federais civis apresentados nas LDO's para 2002, 2003 e 2004. Nota-se que, enquanto as estimativas de despesas previdenciárias do INSS foram revistas para cima ao longo das três últimas LDO's, as despesas do regime próprio apresentaram trajetória de queda, particularmente na LDO para 2004.

**Projeções de Despesas Previdenciárias nas LDO's:  
INSS e Regime Próprio dos Servidores Federais Civis (% PIB)**

Ano	INSS			Regime Próprio		
	LDO 2002	LDO 2003	LDO 2004	LDO 2002	LDO 2003	LDO 2004
2003	6,31	6,64	6,66	1,02	1,13	1,18
2004	6,29	6,61	6,94	1,04	1,10	1,20
2005	6,28	6,57	7,03	1,04	1,09	1,20
2006	6,28	6,59	7,04	0,98	1,07	1,18
2007	6,28	6,61	7,07	1,02	1,07	1,16
2008	6,28	6,64	7,09	1,02	1,07	1,14
2009	6,28	6,66	7,11	1,02	1,07	1,12
2010	6,29	6,68	7,14	1,02	1,13	1,09
2011	6,30	6,70	7,16	1,02	1,07	1,07
2012	6,31	6,72	7,18	1,00	1,05	1,04
2013	6,32	6,73	7,20	0,99	1,05	1,01
2014	6,33	6,75	7,21	0,99	1,05	0,98
2015	6,34	6,76	7,22	0,97	1,03	0,94
2016	6,36	6,77	7,23	0,96	1,03	0,91
2017	6,37	6,77	7,23	0,94	1,02	0,87
2018	6,38	6,77	7,24	0,91	1,00	0,84
2019	6,39	6,77	7,26	0,89	0,99	0,81
2020	6,40	6,76	7,29	0,87	0,97	0,77

Fonte: LDO's para 2002, 2003 e 2004. Elaboração Consultoria Legislativa.

Obs.: Os percentuais do PIB para o regime próprio foram calculados a partir dos valores dados nas LDO's para o INSS e ajustados pelo IGP-DI projetado para cada ano.

Como no caso da evolução dos últimos anos, essas projeções reforçam o argumento de que o problema previdenciário mais preocupante do ponto de

vista orçamentário é do regime do INSS e não o dos servidores federais civis. É claro que essas decisões são de natureza política. Do ponto de vista estritamente técnico, contudo, parecem inevitáveis ajustes no INSS no futuro.

Outro ponto importante a observar é que a reforma previdenciária proposta toca um item de despesa que, na sua totalidade, representa pouco mais de 1% do PIB na União. Isto é, caso não existisse regime próprio de aposentadoria para servidores públicos federais civis, as despesas públicas federais seriam até 1% do PIB menores<sup>3</sup>. Como a reforma mantém o regime próprio para os atuais servidores, a economia será obviamente menor.

## 5. Comentários finais

A reforma da previdência proposta pelo atual governo tem entre suas principais justificativas a economia orçamentária. A análise mais minuciosa dos números revela que pouco mais de 10% da despesa previdenciária da União está sendo atingida. Isso porque o regime do INSS, que concentra a maior parcela dos dispêndios com previdência, e o regime próprio dos militares não sofrem alterações. Nos Estados e municípios, o impacto também não tende a ser tão grande, porque boa parte das mudanças só atinge servidores a partir de determinado patamar de remuneração, como é o caso do redutor para as pensões, por exemplo.

Do lado da receita, há alguma melhora pela introdução da contribuição de servidores inativos. O aumento do teto do regime geral aumenta a receita no primeiro momento, mas tende a ser intertemporalmente neutro, pois os segurados aumentarão seus benefícios no futuro.

Naturalmente que outras razões, não analisadas neste trabalho, podem também justificar a reforma previdenciária ora em discussão, como a busca de maior equidade, a correção de eventuais distorções do regime próprio, entre outras. Do ponto de vista estritamente orçamentário, contudo, se a reforma não tem impacto desprezível, tampouco pode-se afirmar que resolve as dificuldades fiscais, pois, afinal, a totalidade da despesa com servidores federais civis inativos representa por ano aproximadamente 1% do PIB. Embora nos

---

<sup>3</sup> A União teria, como qualquer empregador, que contribuir para a aposentadoria de seus servidores pelo INSS. E este, obviamente, teria suas despesas ampliadas quando da concessão dos benefícios correspondentes.

Estados e Municípios esse item de despesa anualmente supere 2% do PIB, muitas das medidas alcançarão pequena parcela dos servidores.