

Insper



O aumento de gastos obrigatórios em 2024: o que está acontecendo com os gastos da Previdência e do BPC?

Marcos Mendes¹
Rogério Nagamine Costanzi²

¹ Doutor em economia. Pesquisador associado do Insper.

² Doutor em economia.

O aumento de gastos obrigatórios em 2024: o que está acontecendo com os gastos da Previdência e do BPC?

Marcos Mendes¹

Rogério Nagamine Costanzi²

SUMÁRIO EXECUTIVO

- Divulgadas as contas do governo central de janeiro, deu-se grande destaque ao aumento de receitas em relação ao mesmo mês de 2023, como sinal de que o plano do governo de fechar as contas pelo lado da arrecadação estaria bem encaminhado.
- Contudo, menos atenção foi dada ao fato de que a despesa cresceu 6,8%, mais que o dobro da receita líquida (3%).
- Dois itens de despesa obrigatória se destacam nesse aumento: os benefícios do RGPS e do BPC, responsáveis por 40% do aumento da despesa total.
- Este texto mostra que a aceleração nas despesas do RGPS e do BPC não parece ser um fator conjuntural, de fácil ajuste ao longo deste e dos próximos anos.
- Os aumentos reais do salário mínimo já respondem por $\frac{1}{4}$ do crescimento da despesa em doze meses até janeiro de 2024, e tendem a agravar o quadro, à medida que aumentos reais se acumulem ao longo dos anos.
- A taxa de crescimento do estoque de benefícios também aumentou em 2022 e 2023, por conta de aumento das concessões e não alteração relevante no ritmo de cessações.
- Uma possível causa dessa aceleração na concessão seria a adoção de procedimentos automatizados e simplificados de análise dos requerimentos, como o Atestmed, que estariam desrepressando um estoque de pedidos acumulados no INSS (a fila). Tudo o mais constante, uma vez que a fila diminuísse, o ritmo de concessão dos benefícios voltaria a cair para valores próximos da média histórica.
- Contudo, os dados oficiais mostram que a fila está caindo pouco, com sua redução não sendo capaz de explicar parte relevante do aumento no estoque de benefícios emitidos.
- Uma explicação alternativa, seria de que os requerimentos estariam aumentando (motivados, por exemplo, pela maior facilidade proporcionada pela automação e simplificação do rito de análise) e/ou os novos métodos de análise dos requerimentos estariam resultando em um maior percentual de concessão em comparação com os métodos tradicionais.
- Se esses dois fatores forem realidade, o aumento na taxa de concessão de benefícios observados em 2022 e 2023 não será passageiro, tendendo a manter o atual elevado ritmo de expansão das concessões e das despesas.
- O aumento na concessão de benefícios pela via judicial é outro indício da baixa capacidade do governo para ter o controle sobre o crescimento do estoque de benefícios.
- A partir dos dados de janeiro, faz-se um exercício simplificado que indica que a despesa do RGPS e do BPC, somadas, podem ficar em, pelo menos, R\$ 20 bilhões acima do valor autorizado no orçamento. Isso exigirá o corte de despesas discricionárias equivalente ao máximo que o governo está disposto a fazer (R\$ 23 bilhões), lembrando que outros fatores, como a frustração de receitas com desoneração, PERSE e outras medidas de receita também exigirão limitação de despesas.

¹ Doutor em economia. Pesquisador associado do Insper.

² Doutor em economia.

- O quadro acima descrito aponta a necessidade de se rever a regra de correção do SM e os critérios de concessão de benefícios, em especial os mais judicializados, para fechar brechas a concessões indevidas, bem como limitar o seu escopo de forma a serem financeiramente sustentáveis no longo prazo.
- O otimismo com o desempenho da receita precisa ser temperado com o cenário adverso do lado da despesa.

I - Introdução

A divulgação do resultado fiscal do Tesouro Nacional referente a janeiro apontou um aumento de 6,8% nas despesas primárias totais, como mostra a Tabela 1. Apenas dois itens de despesa, os benefícios previdenciários (RGPS) e os benefícios assistenciais da Lei Orgânica de Assistência Social (Benefício de Prestação Continuada e Renda Mensal Vitalícia – BPC/RMV) – doravante chamado apenas de BPC - foram responsáveis por 40% do aumento real dos gastos.

Tabela 1 – Despesas primárias do Governo Central: resultado do mês em relação ao mesmo mês do ano anterior (a preços de jan/24)

	jan/23	jan/24	Diferença	Var %real
Despesa Total	148,3	158,3	10,1	6,8%
Benefícios previdenciários	65,5	68,4	2,9	4,4%
BPC LOAS/RMV	7,2	8,4	1,2	16,1%
Outras	75,5	81,5	6,0	8,0%

Fonte: STN – Boletim do RTN – jan/24. Elaborado pelo autor

Os benefícios do RGPS são o maior item de despesa primária e cresceram 4,4%. Um ritmo bastante superior ao limite máximo de crescimento real da despesa primária, de 2,5%, instituído pelo arcabouço fiscal.

O BPC, embora envolva valores menores, apresenta um ritmo de crescimento forte, de 16,1%.

Ambas as despesas têm inércia, são afetadas pelo crescimento real do salário mínimo e podem acelerar ainda mais se houver descontrole na concessão dos benefícios. Não se trata, portanto, de uma variação pontual ocorrida em janeiro, que possa ser revertida nos meses à frente.

Esta nota apresenta evidências de que a despesa com RGPS e BPC crescerá forte neste e nos próximos anos. Em um exercício simplificado, a nota projeta para 2024 despesa com esses dois itens em valores que ficam

aproximadamente R\$ 25 bilhões acima da dotação orçamentária disponível para pagá-las.

Isso significa que, ao longo do ano, será preciso cortar outras despesas para poder pagar os benefícios. Em 2023, o governo adiou até o último relatório bimestral de avaliação de receitas e despesas o reconhecimento de despesas subestimadas e receitas superestimadas.

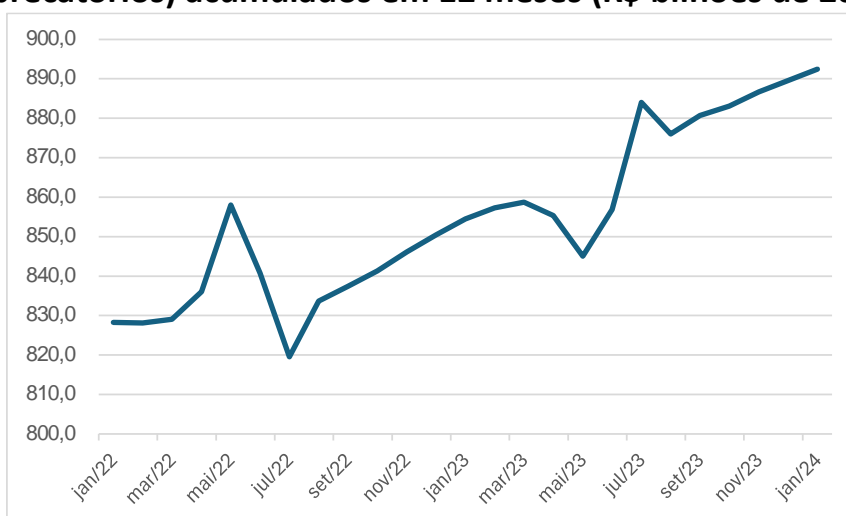
Se mantiver essa postura em 2024, até poderá evitar contingenciamentos nas primeiras avaliações bimestrais, mas terá que cortar despesas discricionárias ou rever os limites de gastos e do resultado primário no segundo semestre.

II - A Trajetória da despesa

O Gráfico 1 mostra a trajetória da despesa com benefícios do RGPS acumulada em doze meses, atualizada pelo IPCA. Para manter a comparabilidade dos dados ao longo do tempo, no dado referente ao mês de dezembro de 2023 foi excluído o pagamento de R\$ 27,7 bilhões referentes a dívidas judiciais e precatórios atrasados e os que seriam devidos em 2024 e tiveram o pagamento antecipado.

É forte e persistente o crescimento real. A despesa nos doze meses encerrados em janeiro de 2024 já estava **R\$ 38 bilhões**, em termos reais, maior que a dos doze meses encerrados em janeiro de 2023.

Gráfico 1 – Benefícios do RGPS (exceto pagamento de sentenças judiciais e precatórios) acumulados em 12 meses (R\$ bilhões de 2024)

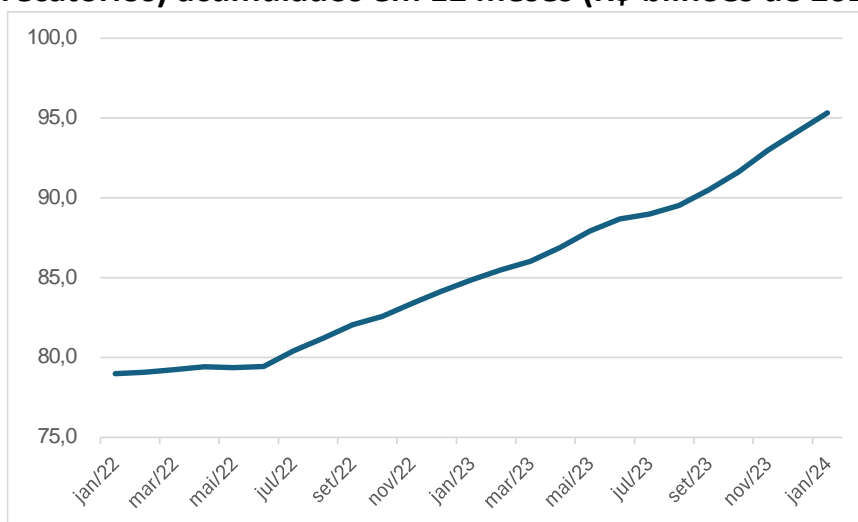


Fonte: STN – Boletim do RTN – jan/24. Elaborado pelo autor.

Notas: (a) os picos e vales observados no gráfico referem-se ao pagamento de 13º salário, que ocorreram em meses distintos nos diferentes anos. (b) exclui R\$ 27,7 bilhões em precatórios pagos extraordinariamente em dezembro de 2023.

A trajetória do BPC é similar, como mostra o Gráfico 2. O gasto anualizado em janeiro de 2024 estava **R\$ 10,5 bilhões**, em valores reais, acima do de janeiro de 2023.

Gráfico 2 – Benefícios do BPC (exceto pagamento de sentenças judiciais e precatórios) acumulados em 12 meses (R\$ bilhões de 2024)



Fonte: STN – Boletim do RTN – jan/24. Elaborado pelo autor.

O crescimento da despesa só pode vir do aumento do valor dos benefícios (em especial, os equivalentes a 1 salário mínimo) ou do estoque de benefícios pagos. As duas próximas seções mostram que esses dois fatores estão crescendo bastante.

III - O impacto do salário mínimo

Desde janeiro de 2023 o salário mínimo (SM) vem sendo corrigido acima da inflação. O SM indexa aproximadamente 60% dos benefícios do RGPS e 100% do BPC. A Tabela 2 constrói um cenário contrafactual no qual o SM seria corrigido apenas pela inflação e compara com a evolução efetiva do SM, mostrando qual o impacto do aumento real do SM na despesa do RGPS e do BPC. Os detalhes dos parâmetros de simulação estão no Anexo I.

O que a tabela nos diz é que nos 12 meses acumulados até janeiro de 2024, se não houvesse aumento real do salário mínimo, as despesas do RGPS estariam R\$ 8,4 bilhões mais baixas. Ou seja, aquele aumento de R\$ 38 bilhões em relação à despesa anualizada em janeiro de 2023, mostrado no Gráfico 1, teria sido de “apenas” R\$ 29,6 bilhões, de modo que o aumento do SM foi responsável por 22% (8,4/38) do crescimento real da despesa.

De modo similar, o impacto sobre a despesa do BPC foi de R\$ 2,4 bilhões. Logo, dos R\$ 10,5 bilhões que a despesa anualizada de janeiro de 2024 estava acima da de janeiro de 2023 (conforme mostrado no Gráfico 2), 23% (2,4/10,5) decorrem do efeito do SM.

Tabela 2 – Despesas com benefícios de 1 SM do RGPS e do BPC comparadas com cenário contrafactual sem aumento real do SM (em R\$ bilhões nominais e R\$ bilhões de jan/24)

Mês	RGPS (R\$ bilhões)			BPC (R\$ bilhões)			TOTAL (R\$ bilhões)		
	SM efetivo (A)	SM Contrafactual (B)	Impacto do SM no gasto (C) = (A)-(B)	SM efetivo (A)	SM Contrafactual (B)	Impacto do SM no gasto (C) = (A)-(B)	SM efetivo (A)	SM Contrafactual (B)	Impacto do SM no gasto (C) = (A)-(B)
jan/23	25,4	25,0	0,35	6,8	6,7	0,1	32,2	31,7	0,45
fev/23	25,4	25,0	0,35	6,8	6,8	0,1	32,2	31,8	0,45
mar/23	25,4	25,0	0,35	6,9	6,8	0,1	32,3	31,8	0,45
abr/23	25,5	25,1	0,35	6,9	6,8	0,1	32,4	32,0	0,45
mai/23	25,8	25,1	0,71	7,1	6,9	0,2	32,9	32,0	0,90
jun/23	25,9	25,2	0,71	7,1	6,9	0,2	33,0	32,1	0,90
jul/23	26,0	25,3	0,71	7,2	7,0	0,2	33,2	32,3	0,91
ago/23	26,0	25,3	0,71	7,3	7,1	0,2	33,3	32,4	0,91
set/23	26,0	25,2	0,71	7,4	7,2	0,2	33,3	32,4	0,91
out/23	26,3	25,6	0,72	7,5	7,3	0,2	33,8	32,9	0,93
nov/23	26,4	25,6	0,72	7,5	7,3	0,2	33,9	33,0	0,93
dez/23	26,5	25,8	0,73	7,6	7,4	0,2	34,2	33,2	0,94
jan/24	28,4	26,8	1,62	8,2	7,7	0,5	36,6	34,5	2,09
12 meses até jan/24	313,6	305,2	8,4	87,7	85,3	2,4	401,2	390,5	10,8

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social e Resultado do RGPS – Janeiro de 2024. Elaborado pelo autor.

Nota: vide metodologia no Anexo I.

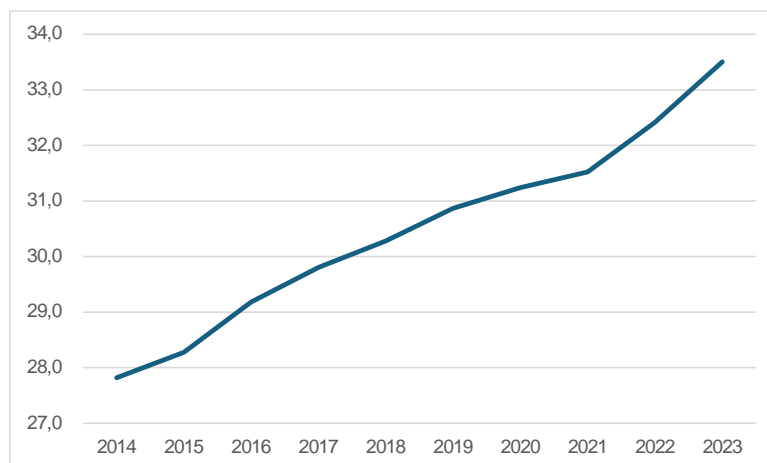
Esse efeito é grande e refere-se a apenas um ano de execução da política de aumento real do SM. O impacto tende a ser crescente e cumulativo no tempo, à medida que reajustes reais se acumulam sobre os reajustes reais anteriores.

IV - O estoque de benefícios pagos

Além do aumento real do SM elevar a despesa total, temos também o crescimento no estoque de benefícios pagos. Os Gráficos 3 e 4 mostram, respectivamente, a evolução desse estoque para o RGPS e o BPC.

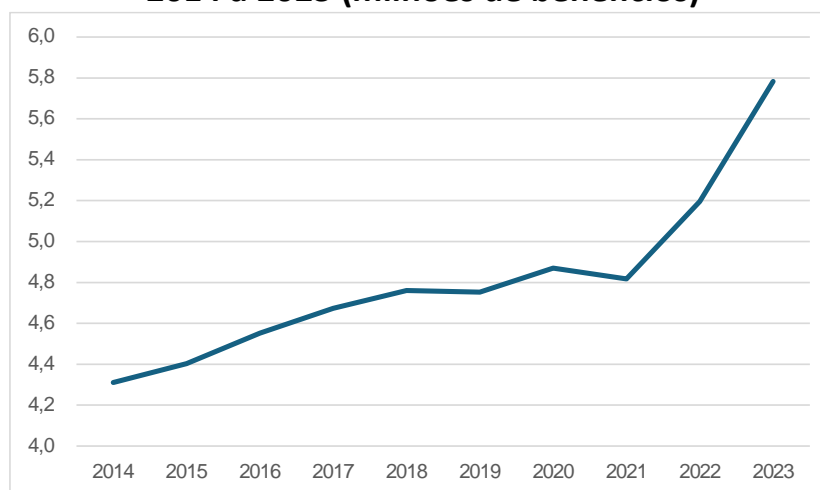
Percebe-se, nos dois casos, uma aceleração no ritmo de crescimento do número de beneficiários, sendo que o caso do BPC mais agudo.

Gráfico 3 – Estoque de benefícios do RGPS pagos no mês de dezembro: 2014 a 2023 (milhões de benefícios)



Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social. Elaborado pelo autor.

Gráfico 4 – Estoque de benefícios do BPC pagos no mês de dezembro: 2014 a 2023 (milhões de benefícios)



Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social. Elaborado pelo autor.

A Tabela 3 apresenta os dados plotados nos Gráficos 3 e 4, mostrando a série desde 2010. Nela fica claro que o estoque de benefícios está crescendo fortemente.

No RGPS, a taxa de crescimento dos benefícios em 2023 foi a maior desde 2014, e só perde para o pico observado em 2013, ou seja, dos últimos 10 anos. A taxa de crescimento de 2022 também foi alta, ficando acima da taxa média do período. Temos, portanto, nos dois últimos anos, um quadro de aceleração no crescimento do estoque dos benefícios.

No BPC, a aceleração no crescimento do estoque de benefícios é ainda mais patente, muito acima do observado o passado recente, com crescimento de 7,8% em 2022 e 11,3% em 2023.

Considerando o estoque de benefícios do INSS como um todo, previdenciários, assistenciais e de legislação especial, o incremento relativo no ano de 2023 foi o maior de todo o período de 2005 a 2023, ou seja, dos últimos 19 anos. Em termos absolutos, houve acréscimo de cerca de 1,7 milhão de benefícios (de 37,6 para 39,3 milhões entre dezembro de 2022 e o mesmo mês de 2023)

Tabela 3 – Estoque de benefícios do RGPS e do BPC pagos no mês de dezembro: 2010 a 2023

	RGPS			BPC		
	Milhões	Var	Var %	Milhões	Var	Var %
2010	24,4			3,7		
2011	25,2	0,7	3,1%	3,8	0,2	4,4%
2012	26,0	0,9	3,4%	4,0	0,1	3,9%
2013	27,0	1,0	3,7%	4,2	0,2	4,2%
2014	27,8	0,8	3,0%	4,3	0,1	3,5%
2015	28,3	0,5	1,6%	4,4	0,1	2,2%
2016	29,2	0,9	3,2%	4,6	0,1	3,4%
2017	29,8	0,6	2,1%	4,7	0,1	2,7%
2018	30,3	0,5	1,6%	4,8	0,1	1,9%
2019	30,9	0,6	1,9%	4,8	- 0,0	-0,2%
2020	31,2	0,4	1,2%	4,9	0,1	2,5%
2021	31,5	0,3	0,9%	4,8	- 0,1	-1,1%
2022	32,4	0,9	2,8%	5,2	0,4	7,8%
2023	33,5	1,1	3,4%	5,8	0,6	11,3%
Memo:						
Média 2010-21			2,3%			2,5%

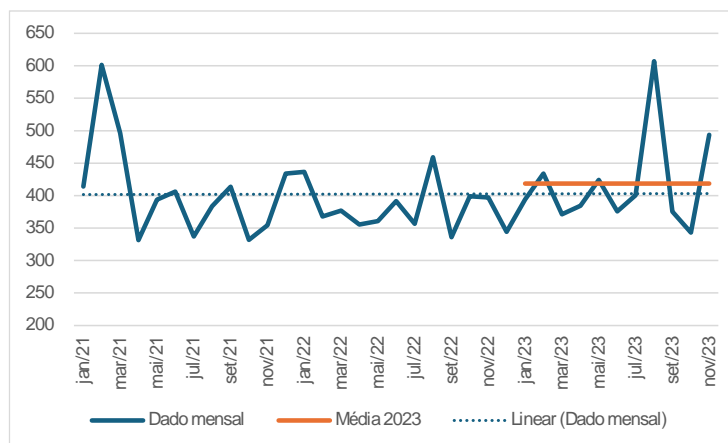
Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social. Elaborado pelo autor.

V - A origem do aumento do estoque de benefícios

O aumento do estoque pode vir tanto de uma aceleração das concessões de novos benefícios como de um arrefecimento na cessão de benefícios vigentes.

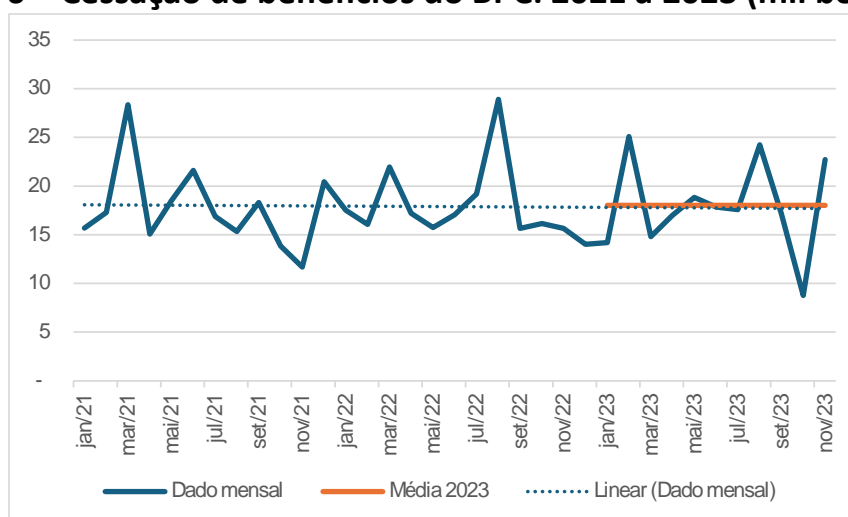
Os Gráficos 5 e 6 mostram que não há mudança no ritmo de cessação dos benefícios.

Gráfico 5 – Cessação de benefícios do RGPS: 2021 a 2023 (mil benefícios)



Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social. Elaborado pelo autor.

Gráfico 6 – Cessação de benefícios do BPC: 2021 a 2023 (mil benefícios)



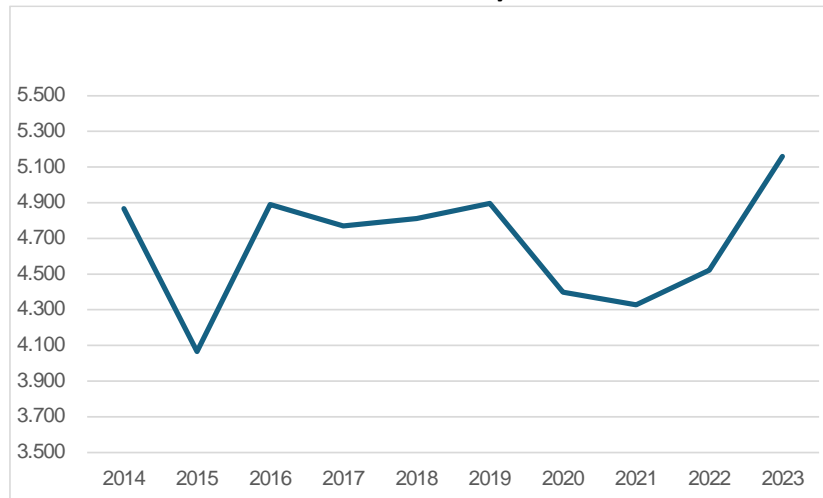
Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social. Elaborado pelo autor.

Se não mudou o padrão de cessação de benefícios, o aumento do estoque só pode estar vindo do aumento nas concessões. De fato, é isso que mostram os gráficos 7 e 8 e Tabela 4.

As concessões de benefícios do RGPS vinham caindo em 2020 e 2021, mas sofreram reversão e passaram a crescer em 2022 e 2023.

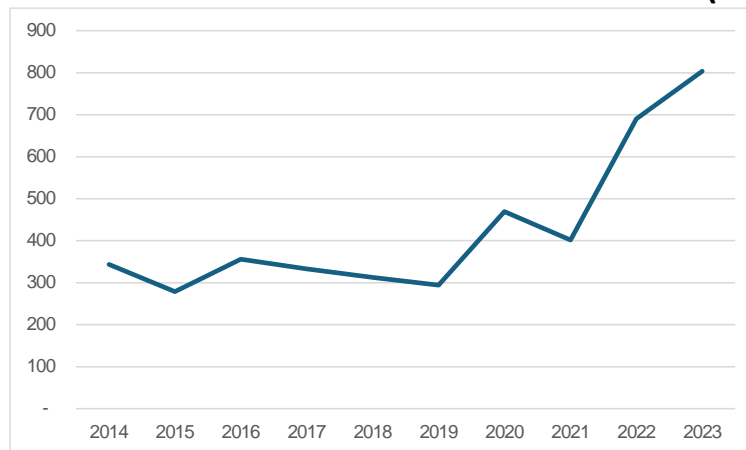
Já as do BPC subiram em 2020, em decorrência da possibilidade de pagamento do benefício ao requerente antes da aferição completa dos documentos apresentados (Lei 13.982/20), o que foi registrado nas estatísticas como benefício de “antecipação de BPC”. Em 2021, contudo, as concessões caíram. E voltaram a crescer com força em 2022 e 2023.

Gráfico 7 – Concessão de benefícios do RGPS: 2014 a 2023 (mil benefícios)



Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social. Elaborado pelo autor.

Gráfico 8 – Concessão de benefícios do BPC: 2014 a 2023 (mil benefícios)



Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social. Elaborado pelo autor.

Tabela 4 – Concessão de benefícios do RGPS e BPC: 2014 a 2023 (mil benefícios)

	RGPS			BPC			TOTAL	
	Mil	Variação	Var %	Mil	Variação	Var %	Mil	Variação
2014	4.867			344			5.210	
2015	4.065	- 801,2	-16,5%	279	- 65	-18,9%	4.344	- 866
2016	4.890	824,6	20,3%	356	77	27,7%	5.246	902
2017	4.770	- 119,8	-2,5%	333	- 23	-6,5%	5.103	- 143
2018	4.811	40,7	0,9%	312	- 20	-6,1%	5.123	20
2019	4.896	84,8	1,8%	294	- 18	-5,8%	5.190	66
2020	4.398	- 497,5	-10,2%	469	175	59,5%	4.867	- 322
2021	4.328	- 70,6	-1,6%	402	- 67	-14,4%	4.729	- 138
2022	4.522	194,1	4,5%	691	289	71,9%	5.212	483
2023	5.160	637,9	14,1%	804	113	16,4%	5.964	751

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social. Elaborado pelo autor.

A questão é saber se esse aumento nas concessões é circunstancial ou duradouro. Esse ponto será analisado na próxima seção.

VI – A agilização das concessões e potenciais consequências

Uma provável causa do aumento das concessões vem de instrumentos adotados para acelerar a análise de requerimentos pelo INSS e reduzir a fila de requerimentos a espera de decisão da entidade.

Vários instrumentos foram adotados para agilizar a análise dos benefícios do RGPS e BPC.

Em 2021, o rito de concessão do BPC a pessoas portadoras de deficiência foi alterado³. Antes, após à perícia médica havia a avaliação das condições sociais do pleiteante. A baixa disponibilidade de assistentes sociais para fazer tal avaliação freava o ritmo de concessões. Adotou-se, então, um “padrão médio” de condições sociais, que dispensou a necessidade de avaliação individualizada por assistentes sociais.

De modo similar, foi instituído o “Atestmed”⁴, uma solicitação padronizada de solicitação do benefício por incapacidade temporária (o antigo “auxílio-doença”) por período de até 180 dias, no qual apenas alguns pedidos, com sinais de desconformidade, são enviados para a perícia médica. Benefícios decorrentes de ação judicial ou que requeiram perícia domiciliar ou hospitalar também podem ser aprovados apenas por análise documental.

³ Portaria Conjunta/MC/MT/INSS n. 14, de 7/10/21

⁴ Portaria Conjunta MPS/INSS n. 38, de 20/7/23

De acordo com o sítio do Ministério da Previdência na internet “*um dos principais objetivos do Atestmed é auxiliar na redução da fila de espera de agendamentos para a realização da perícia médica*”⁵.

Recentemente, em 5/3/24, foi editada portaria⁶ que autoriza a realização de perícia por meio de telemedicina para a concessão de diversos benefícios previdenciários e do BPC para deficientes.

Esses mecanismos de agilização de análise dos requerimentos podem ter diferentes efeitos sobre a despesa futura, a depender das hipóteses que sejam feitas em relação a: (1) o ritmo de apresentação de novos requerimentos de benefícios e (2) a maior ou menor leniência dos novos métodos automatizados de concessão, em comparação aos métodos tradicionais:

- a) Nas hipóteses de **não haver aumento no fluxo de requerimentos** pedindo novos benefícios, e de **não haver maior leniência** dos novos mecanismos expeditos de avaliação, então a consequência seria um **aumento temporário** do fluxo de concessões e a **redução da fila de espera**. Tão logo a fila fosse substancialmente reduzida, com a maior velocidade de concessão imprimida pelos novos mecanismos de avaliação, acabaria o estoque de pedidos represados e voltaríamos a um ritmo de concessão de benefícios coerente com a média histórica.
- b) Se, contudo, relaxarmos as duas hipóteses acima, admitindo que, por algum motivo, haja **crescimento no número de requerimentos**, ou que os **novos métodos de avaliação dos requerimentos resultem em maior taxa de concessão** que os métodos antigos, então a fila não cairá substancialmente (pois a saída mais rápida dos processos represados é compensada pela entrada de volume crescente de requerimentos), e o ritmo de crescimento das concessões se manterá alto, nos níveis observados nos últimos dois anos (vide Tabela 4), não convergindo de volta para a média histórica.

O que poderia fazer o ritmo de requerimentos crescer ao longo do tempo? Em primeiro lugar, a própria tendência demográfica de envelhecimento, que aumenta a demanda por aposentadorias. Em segundo lugar, a percepção de que ficou mais fácil e menos custoso solicitar e ter aprovado um benefício, dados os novos métodos automáticos de análise.

⁵ <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/noticias-e-conteudos/2023/julho/governo-simplifica-regras-para-concessao-de-beneficio-por-meio-de-analise-documental-atestmed>

⁶ Portaria MPS n. 674, de 5/3/24

Portanto, se não houver uma calibração desses novos instrumentos automatizados de análise, gerando a percepção de que há grande probabilidade de aprovação automática, os requerimentos tendem a aumentar.

Infelizmente, não há estatísticas detalhadas sobre os fluxos de requerimentos. Os poucos dados disponíveis apresentam incompatibilidades entre o fluxo de entrada e saída de requerimentos e a variação da fila, como argumentado no Anexo II.

Contudo, as poucas informações disponíveis nos dão algumas pistas.

VII – A fila

Em primeiro lugar, os dados indicam que os novos procedimentos automáticos e expeditos parecem, de fato, estar acelerando as concessões. A estatística detalhada do estoque de benefícios emitidos, mostrada na Tabela 5, indica que o “auxílio doença”, principal alvo das medidas de simplificação e automação, por meio do Atestmed, é o benefício previdenciário – entre os de maior volume e peso na despesa - com maior taxa de crescimento: 28,5% em apenas um ano, contra uma média de 3,2% no total de benefícios previdenciários e acidentários. Em janeiro de 2024 esse benefício cresceu dez vezes mais que os demais: 1% contra 0,1%.

O BPC para portador de deficiência, que também teve a sua análise simplificada, tem taxa de crescimento do estoque de benefícios de 12,9% em um ano.

**Tabela 5 – Estoque de benefícios administrados pelo INSS emitidos:
jan/23, dez/23 e jan/24 (mil benefícios)**

	jan/23	abr/23	dez/23	jan/24	Var %	Var %	Var abr/23- jan/24
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)=(D)/(C)	(F)=(D)/(A)	(G)=(D) - (B)
Previdenciários e acidentários (I)	32.476	32.612	33.505	33.531	0,1%	3,2%	
Aposentadorias por idade	12.135	12.203	12.605	12.632	0,2%	4,1%	
Aposentadorias por tempo de contribuição	6.871	6.887	6.949	6.951	0,0%	1,2%	
Aposentadorias por invalidez	3.468	3.474	3.480	3.475	-0,1%	0,2%	
Pensão por morte	8.303	8.313	8.423	8.418	-0,1%	1,4%	
Auxílio-Doença	1.075	1.087	1.368	1.382	1,0%	28,5%	295
Outros	623	648	680	672	-1,1%	7,8%	
Assistenciais (II)	5.232	5.333	5.783	5.819	0,6%	11,2%	
BPC Idoso	2.365	2.413	2.587	2.598	0,4%	9,8%	
BPC portador de deficiência	2.801	2.855	3.136	3.161	0,8%	12,9%	
Outros	66	65	60	60	-0,9%	-10,1%	
Total (I)+(II)	37.708	37.945	39.288	39.350	0,2%	4,4%	1.405

Fonte: Resultado do RGPS – jan/24 e abr/23. Ministério da Previdência Social. Benefícios assistenciais sem considerar aqueles de legislação especial. Elaborado pelo autor

A questão é saber se essa aceleração nas concessões será temporária ou duradoura, como argumentado acima. Os dados sobre a evolução da fila de requerimentos pendentes jogam alguma luz sobre a questão.

O governo disponibiliza o dado oficial da fila de requerimentos de benefícios no portal da transparência. Os dados, contudo, não têm abertura que permitam diferenciar os benefícios do RGPS e os do BPC. A abertura da informação se faz separando os benefícios de auxílio por incapacidade temporária (o antigo “auxílio doença”) dos demais benefícios, registrados como “benefícios sob análise administrativa”. Neste segundo grupo estão incluídos diversos benefícios previdenciários e o BPC, não sendo possível avaliar separadamente a fila do BPC e do RGPS.

A tabela 6 mostra o dado oficial. A coluna (A) apresenta o estoque pendente de pedidos do antigo “auxílio doença”, a coluna (E) mostra o estoque dos demais benefícios. A coluna (I) apresenta a soma dos dois grupos.

Tabela 6 – A fila: estoque de requerimentos de benefícios em análise no INSS (mil benefícios)

	Auxílio Incapacidade temporária	Variação	Variação %	Variação % acumulada	Análise administrativa	Variação	Variação %	Variação % acumulada	Total	Variação	Variação %	Variação % acumulada
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)=(A)+(E)	(J)	(K)	(L)
abr/23	589				1.249				1.838			
mai/23	589	0	0,0%	0,0%	1.240	- 10	-0,8%	-0,8%	1.829	- 10	-0,5%	-0,5%
jun/23	597	7	1,3%	1,3%	1.198	- 42	-3,4%	-4,1%	1.794	- 34	-1,9%	-2,4%
jul/23	635	39	6,5%	7,8%	1.198	1	0,0%	-4,1%	1.834	39	2,2%	-0,3%
ago/23	638	3	0,4%	8,3%	1.039	- 159	-13,3%	-16,8%	1.677	- 157	-8,5%	-8,8%
set/23	636	- 2	-0,3%	7,9%	999	- 40	-3,8%	-20,0%	1.635	- 42	-2,5%	-11,1%
out/23	672	36	5,7%	14,1%	1.002	3	0,3%	-19,8%	1.675	40	2,4%	-8,9%
nov/23	591	- 81	-12,1%	0,4%	1.010	8	0,8%	-19,1%	1.602	- 73	-4,4%	-12,9%
dez/23	538	- 53	-9,0%	-8,6%	1.007	- 3	-0,3%	-19,4%	1.545	- 56	-3,5%	-15,9%
jan/24	570	32	5,9%	-3,2%	999	- 8	-0,8%	-20,0%	1.570	24	1,6%	-14,6%
Total		- 19				- 250				- 269		

Fonte: “Transparência Previdenciária”- Portal da Transparência (<https://www.gov.br/inss/pt-br/portal-de-transparencia>). Elaborado pelo autor.

Avaliando inicialmente o valor total, percebe-se que desde abril de 2023 a fila caiu pouco menos de 15% (coluna (L)). Não deixa de ser uma conquista.

Contudo, em termos absolutos (coluna (J)), trata-se de uma redução de 269 mil pedidos entre abril de 2023 e janeiro de 2024. Usando a regra de bolso de que aproximadamente metade dos requerimentos viram benefícios de fato, essa diminuição da fila teria representado um aumento no estoque de benefícios de 134 mil.

Se voltarmos à Tabela 5, veremos, na última linha da coluna (G), que o aumento do estoque de benefícios previdenciários entre abril/23 e janeiro/24 foi de 1.405 mil. Logo, a redução da fila teria contribuído com apenas 9,5%(134/1405) do aumento do estoque de benefícios no período.

Vejamos agora a fila do “auxílio incapacidade temporária” (auxílio doença), que é objeto do Atestmed e, portanto, deveria apresentar uma consistente redução, pela aceleração na análise e liberação de processos pendentes. A redução da fila é de apenas 19 mil requerimentos. Usando a regra de bolso de que metade vira benefício de fato, teríamos um acréscimo no estoque de benefícios de 9,5 mil.

Voltando à Tabela 5, vemos que o aumento no estoque de benefícios do auxílio-doença entre abril/23 e janeiro/24 foi de 295 mil. Logo, a redução da fila teria contribuído com apenas 3% do aumento do estoque (9,5/295)

O que esses números indicam é que **a fila parece estar caindo devagar, não explicando o forte incremento recente das concessões**. Isso indica que estamos mais provavelmente no cenário (b) da seção anterior: a fila não cai proporcionalmente ao aumento das concessões, porque os requerimentos de benefício estariam crescendo e/ou haveria maior proporção de requerimentos aprovados quando do uso dos métodos expressos e automáticos de análise.

É preocupante a hipótese de que uma maior facilidade de aprovação esteja estimulando o aumento de apresentações de requerimentos. Pois isso determinaria um **aumento duradouro na taxa de crescimento de concessões** e, portanto, da despesa, sem queda significativa da fila no longo prazo.

Não estaríamos apenas passando por um breve período de normalização de benefícios represados, mas sim mudando para um cenário permanente de mais requerimentos e mais aprovações.

O governo tem argumentado que está transferindo o trabalho dos peritos para questões mais relevantes. A automação da análise de requerimentos permitiria deslocar os peritos para a análise de outros benefícios de maior custo e complexidade.

Neste caso, mesmo com um aumento permanente na taxa de crescimento dos benefícios sujeitos a exame automatizado, haveria, no futuro, maior filtro e redução na concessão de aposentadorias e outros benefícios de maior valor, compensando o aumento de despesa. Restaria aguardar para ver os resultados.

VII – O aumento na concessão de benefícios pela via judicial

Outro problema que pressiona a concessão de benefícios é o da concessão pela via judicial. É um caminho sobre o qual o governo não tem controle, pois a decisão de concessão sai das mãos da esfera administrativa.

A Tabela 7 mostra que é crescente ao longo dos anos a concessão de benefícios do RGPS pela via judicial. Os do BPC sempre foram muito judicializados (um problema que seguidos governos não conseguem resolver), e os do RGPS estão atingindo o mesmo nível.

Agregado às evidências de fragilidade do argumento de redução da fila, o aumento da judicialização reforça a ideia de que o crescimento acelerado das despesas de RGPS e BPC pode não ser um fenômeno passageiro.

Tabela 7 – Benefícios do RGPS e do BPC concedidos pela via judicial (%)

	RGPS	BPC
2018	8,4%	18,2%
2019	9,4%	17,7%
2020	11,7%	21,1%
2021	12,8%	15,4%
2022	15,0%	12,5%
2023	15,5%	17,1%

Fonte: Fonte: painel de concessões de benefícios previdenciários – CGU
(<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis/beneficiosprevidenciarios>)

VIII - O que a despesa de janeiro sinaliza para o resto de 2024

A Tabela 8 contém um exercício simplificado para checarmos até que ponto as despesas com RGPS e BPC pressionarão as demais despesas, exigindo contingenciamento e realocação orçamentária.

Tabela 8 – Simulação da despesa do RGPS e do BPC em 2024 e da insuficiência das respectivas dotações orçamentárias (R\$ milhões)

	RGPS	BPC	TOTAL
Despesa em jan/24 (A)	68.430	8.414,6	76.845
Despesa em jan/23 como %da despesa total de 2023 (B)	7,3%	7,7%	
Simulação da despesa total de 2024 (C) = (A)/(B)	938.485	109.446	1.047.931
Ajuste pelos precatórios de 2024 antecipados para 2023 (D)	10.645	195	10.840
Simulação da despesa total de 2024 ajustada (E) = (C)-(D)	927.840	109.251	1.037.091
Valor contido na Lei Orçamentária (F)	908.670	103.485	1.012.155
Insuficiência do orçamento (G) = (E)-(F)	19.170	5.766	24.937

Fonte: STN – RTN e estimativas do autor. Elaborado pelo autor

Nota: nas despesas de 2023, para fins de cálculo da participação do dispêndio mensal no dispêndio anual, foram desconsiderados os precatórios em dezembro de 2023 não referentes àquele ano

Parte-se da hipótese de que as despesas do RGPS e do BPC terão a mesma distribuição ao longo de 2024 que tiveram em 2023. Conforme

registrado na linha (B), em janeiro de 2023 a despesa do RGPS foi equivalente a 7,3% da despesa total do ano, enquanto a de BPC representou 7,7%.

Usando esses percentuais, podemos ter uma estimativa da despesa total com RGPS e BPC em 2024 (linha C). É preciso fazer um ajuste, porque em 2023 foram pagos precatórios que deveriam ser pagos em 2024. Por isso, a despesa em 2024 será menor nesse montante. A linha (D) registra o valor dos precatórios antecipados.

Chega-se, então, à linha (E), com a simulação ajustada da despesa de 2024: R\$ 928 bilhões para o RGPS e R\$ 109 bilhões para o BPC. Tais valores estão acima das respectivas dotações orçamentárias da LOA 2024 (linha F), de modo que, por essa estimativa, haveria a necessidade de realocar R\$ 25 bilhões de outras despesas para os benefícios do RGPS e do BPC.

A fragilidade deste exercício está em projetar a despesa de um ano inteiro a partir de apenas uma informação: a despesa de janeiro. Contudo, os resultados obtidos são similares aos de estimativa mais embasada, feitas a partir de projeção do crescimento dos benefícios e de parâmetros macroeconômicos, que aponta despesa de R\$ 923 bilhões para o RGPS e R\$ 109 bilhões para o BPC, já descontando o pagamento antecipado de precatórios.

Nesse caso, a insuficiência orçamentária do RGPS estaria em R\$ 14 bilhões e a do BPC continuaria em R\$ 6 bilhões. Assim, em vez de R\$ 25 bilhões, como no exercício da tabela acima, teríamos uma insuficiência de R\$ 20 bilhões.

Trata-se de valor significativo, que consumiria quase todo o limite máximo de contingenciamento que o governo admite fazer (R\$ 23 bilhões).

Isso indica, portanto, que o cumprimento do limite de despesa do arcabouço em 2024 não é trivial. Deve haver pressão para flexibilizar o limite de gastos, o que prejudicará o resultado primário.

A solução do problema passa por rever a regra de correção do SM, por fechar brechas nas regras de concessão de benefícios que dão margem a judicialização, por calibrar os critérios de concessão nos processos automatizados para evitar leniência, e por uma mudança nas condições para acesso aos benefícios para que eles sejam compatíveis com a restrição orçamentária no médio e longo prazo.

IX - Conclusões

Esta nota mostrou que as despesas com benefícios do RGPS e do BPC em 2024 estão crescendo em ritmo forte e ficarão pelo menos R\$ 20 bilhões acima do montante orçado na Lei Orçamentária.

Isso exigirá corte em despesas discricionárias de difícil aprovação na arena política. Deve-se lembrar que outros cortes serão necessários em decorrência da superestimativa de receitas e da não aprovação integral de medidas como a reoneração da folha e o fim do PERSE.

Logo, haverá pressão para revisão tanto da meta de resultado primário quanto do limite de gastos.

A nota mostrou que o crescimento das despesas do RGPS e do BPC decorrem da política de aumentos reais do salário mínimo, tem pouca relação com o esforço do governo para reduzir a fila de requerimentos, parece ser impulsionada pelo crescimento nos requerimentos de novos benefícios e/ou pela maior leniência dos novos critérios automáticos de concessão. Há, também, o crescimento das concessões de benefícios pela via judicial, fora do controle administrativo do governo.

São sinais de que a aceleração na concessão de benefícios, observada em 2022 e 2023, não deve ser um fenômeno passageiro, e deve aumentar a pressão sobre as despesas nos próximos anos.

A solução do problema passa por rever a regra de correção do SM, por fechar brechas nas regras de concessão de benefícios que dão margem a judicialização, por calibrar os critérios de concessão nos processos automatizados para evitar leniência, e por uma mudança nas condições para acesso aos benefícios para que eles sejam compatíveis com a restrição orçamentária no médio e longo prazo.

O otimismo com o bom desempenho da receita no início do ano precisa ser temperado com o cenário adverso do lado da despesa.

ANEXO I

A estimativa do impacto do salário mínimo sobre as despesas do RGPS e BPC, sumariadas na Tabela 2 do texto principal, parte da hipótese de que 60% do estoque de benefícios do RGPS é igual a 1 SM (o valor varia pouco mais de 1 p.p. para cima ou para baixo a cada ano). Já os benefícios do BPC, por definição, têm todos o valor de 1 SM.

Assim, para cada ano, multiplica-se o estoque de benefícios equivalente a 1 SM pelo valor efetivo do SM e pelo valor contrafactual do SM.

O valor contrafactual supõe que todos os benefícios fossem corrigidos pela taxa aplicada aos benefícios acima de 1 SM, que segue a variação do INPC, conforme resumido na Tabela A.1.

Tabela A 1 – Reajuste dos benefícios previdenciários

Ano	Meses	Salário Mínimo Efetivo (R\$)	Reajuste do SM efetivo	Reajuste dos benefícios acima do SM	Salário Mínimo Contrafactual	Diferença SM efetivo e contrafactual
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)=(B)-(E)
2022	fev a dez	1.212				
2023	jan a abr	1.302	7,43%	5,93%	1.284	18
2023	mai a dez	1.320	1,38%	0,00%	1.284	36
2024	jan a dez	1.412	6,97%	3,71%	1.332	80

Fonte: <https://www.fetapergs.org.br/index.php/2015-07-27-16-46-22/tabelas-salario-minimo>.

Elaborado pelo autor

ANEXO II

A publicação “Transparência Previdenciária” apresenta, além da estatística da fila de requerimentos a espera de análise, a estatística de fluxo de requerimentos que entram no INSS e os que são concluídos. A lógica é que a fila cresça ou diminua conforme a regra:

$$\Delta \text{ Fila} = \text{Benefícios Requeridos} - \text{Benefícios Concluídos}$$

Contudo, os números contidos na publicação não batem. A Tabela A.2 mostra que as diferenças são significativas. A coluna (D) mostra valores extraídos da Tabela 6 do texto principal (coluna J), indicando a variação no tamanho da fila conforme a diferença do estoque de requerimentos de um mês para o outro. A coluna (C) mostra a variação da fila pela aplicação da fórmula acima: requerimentos que entram menos os que foram resolvidos.

A principal dissonância está no sinal dos valores. Enquanto a estatística de estoque mostra queda em 4 dos 6 meses, a conta feita pelo fluxo mostra aumento da fila em 5 dos 6 meses. Ainda que na contabilização dos fluxos seja necessário retirar os requerimentos cancelados, isso não seria suficiente para conciliar as informações de fluxo com as de variação do estoque.

Tabela 6 – Variação da fila de benefícios calculada por variação do estoque e por diferença de fluxos (mil benefícios)

	Requeridos	Concluídos	Aumento(+) /Redução (-) da fila	Aumento(+) /Redução (-) da fila segundo os dados de estoque
	(A)	(B)	(C) = (A)-(B)	(D)
ago/23	1.005	1.245	- 240	- 157
set/23	1.060	1.024	36	- 42
out/23	1.084	1.004	80	40
nov/23	1.127	1.078	49	- 73
dez/23	994	980	14	- 56
jan/24	1.092	929	162	24

Fonte: "Transparência Previdenciária"- Portal da Transparência (<https://www.gov.br/inss/pt-br/portal-de-transparencia>). Elaborado pelo autor.