

Evolução da despesa com benefícios previdenciários do RGPS¹

Rafael Bacciotti e Gustavo Queiroz²

Introdução

A despesa do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) constitui a principal rubrica obrigatória da despesa primária federal. Em 2025, os gastos do regime somaram R\$ 1,027 trilhão em termos nominais, o equivalente a 8,1% do PIB e a 42,9% da despesa primária da União, com base nas informações do Relatório do Tesouro Nacional (RTN).

A trajetória do gasto previdenciário tem relevância no debate fiscal em razão de seu peso no orçamento federal e da retomada do crescimento real da despesa nos últimos anos, em contexto de persistência de pressões demográficas associadas ao envelhecimento populacional, mesmo após as mudanças introduzidas pela reforma previdenciária de 2019. Com a elevada participação no conjunto das despesas obrigatórias, a dinâmica do RGPS também possui implicações relevantes para o espaço orçamentário disponível às demais despesas primárias da União ao longo do tempo.

Entre 2010 e 2019, a despesa previdenciária cresceu, em média, 4,7% ao ano, em termos reais. Entre 2020 e 2021, período marcado pelos efeitos da pandemia de Covid-19, o ritmo desacelerou para 0,8% ao ano. A partir de 2022, observou-se uma retomada do crescimento real da despesa, com expansão média de 3,6% ao ano, entre 2022 e 2025.

Este texto analisa a evolução recente da despesa com benefícios previdenciários do RGPS, com foco no comportamento do estoque e do valor médio dos benefícios. A próxima seção descreve as características gerais do RGPS. Em seguida, o texto apresenta a decomposição da despesa entre estoque de benefícios e valor médio real dos benefícios. Por fim, elencam-se alguns fatores que podem estar associados ao comportamento recente da despesa previdenciária.

Características gerais do RGPS

O RGPS, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), é o principal regime previdenciário voltado aos trabalhadores do setor privado, previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelas Leis nº 8.212³ e nº 8.213⁴, ambas de 1991. O regime opera

¹ Acesse o relatório completo em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2026/maio/relatorio-de-acompanhamento-fiscal-mai-2026>.

² Respectivamente, analista e estagiário da IFI.

³ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm.

⁴ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm.

sob a lógica de repartição simples, em que as contribuições arrecadadas dos trabalhadores ativos financiam o pagamento dos benefícios correntes.

Os benefícios do RGPS podem ser organizados em dois grandes grupos, segundo a natureza do risco coberto: previdenciários e acidentários. Entre os principais benefícios previdenciários estão as aposentadorias programadas, aposentadorias por incapacidade permanente, pensões por morte, auxílios por incapacidade temporária, auxílio-acidente, auxílio-reclusão e salário-maternidade. Já os benefícios acidentários, com participação relativamente menor no estoque total de benefícios, estão relacionados a acidentes de trabalho e doenças ocupacionais.

Uma das principais mudanças introduzidas pela reforma previdenciária de 2019, a Emenda Constitucional (EC) nº 103⁵, de 2019, foi a instituição de idade mínima para as aposentadorias do RGPS, com a substituição gradual da aposentadoria por tempo de contribuição por regras permanentes de elegibilidade. Para os segurados urbanos, a regra geral passou a exigir idade mínima de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres, preservando regras diferenciadas para os segurados especiais rurais, cuja idade mínima permaneceu em 60 anos para homens e 55 anos para mulheres. As mudanças introduzidas pela reforma buscaram moderar o ritmo de crescimento da despesa previdenciária diante das pressões associadas ao envelhecimento populacional.

A reforma também alterou as regras de cálculo dos benefícios, passando a considerar a média de 100% do histórico contributivo desde julho de 1994, em substituição à regra anterior, que permitia o descarte das 20% menores contribuições, o que tende a reduzir o valor relativo de parte das novas aposentadorias concedidas após a reforma. No caso das pensões por morte, a reforma substituiu a regra de reposição integral por um sistema de cotas familiares (50% fixo + 10% por dependente)⁶, o que tende a reduzir a taxa de reposição de parte dos novos benefícios.

A reforma também introduziu restrições adicionais ao acúmulo de benefícios. Nos casos em que o acúmulo permaneceu permitido, passou-se a assegurar o valor integral apenas do benefício mais vantajoso, aplicando-se redutores ao benefício de menor valor.

Os benefícios do RGPS estão sujeitos a um piso e a um teto de pagamento. Em 2026, o piso previdenciário correspondia ao salário mínimo vigente (R\$ 1.621,00), enquanto o teto do RGPS alcançou R\$ 8.475,55. Em 2025, esses valores eram de R\$ 1.518,00 e R\$ 8.157,41, respectivamente. Benefícios equivalentes ao piso previdenciário acompanham os reajustes do salário mínimo, enquanto benefícios acima do piso são reajustados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC/IBGE).

⁵ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm

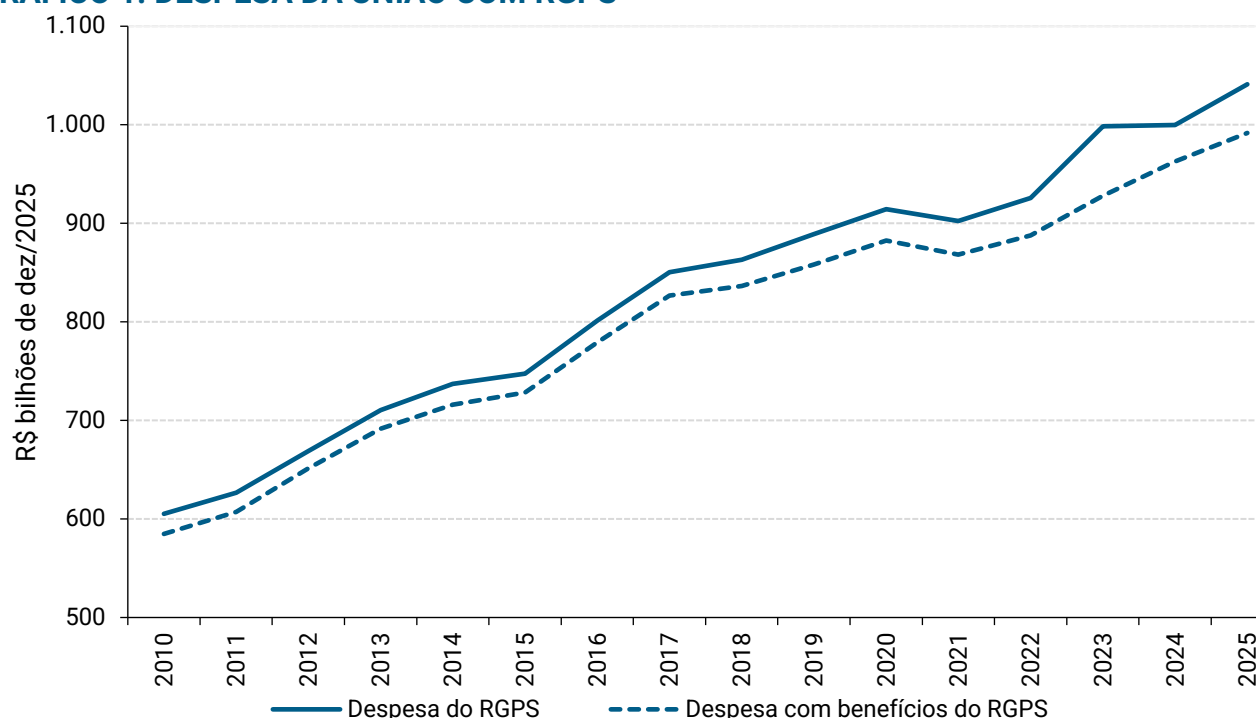
⁶ Conforme previsto no art. 23 da EC nº 103, de 2019.

As regras de elegibilidade, cálculo e reajuste dos benefícios influenciam diretamente a dinâmica da despesa previdenciária e ajudam a explicar a evolução do estoque de benefícios e do valor médio real discutida na seção seguinte.

Evolução da despesa do RGPS

O Gráfico 1 apresenta a evolução da despesa do RGPS desde 2010, com base em duas séries. A primeira corresponde à despesa total do RGPS divulgada no Relatório do Tesouro Nacional (RTN), que inclui benefícios previdenciários, sentenças judiciais e compensação previdenciária (Comprev)⁷. A segunda considera exclusivamente a despesa com benefícios previdenciários, excluindo gastos com precatórios e Comprev, construída a partir de informações do Siga Brasil. Ambas as séries apresentam trajetória de crescimento real desde 2010, com exceção da retração observada em 2021.

GRÁFICO 1. DESPESA DA UNIÃO COM RGPS



Fonte: Tesouro Nacional e Siga Brasil. Elaboração: IFI. R\$ bi a preços de dezembro de 2025 (IPCA).

Como mostra a Tabela 1, entre 2010 e 2019, a despesa com benefícios do RGPS cresceu, em média, 4,7% ao ano, em termos reais, acima da expansão da despesa primária total (3,5%). Entre 2020 e 2021, período marcado pelos efeitos da pandemia de Covid-19, observou-se desaceleração de ambas as rubricas. A partir de 2022, houve retomada do crescimento real, com variação média anual de 3,4% na despesa com benefícios do RGPS e de 4,3% na despesa primária total.

⁷ A Comprev (Compensação Previdenciária) é o mecanismo de compensação financeira entre o RGPS e os regimes próprios de previdência social (RPPS), nos termos da Lei nº 9.796, de 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9796.htm.

TABELA 1. DESPESAS PRIMÁRIAS DA UNIÃO: CRESCIMENTO REAL MÉDIO ANUAL*

	2010-2019	2020-2021	2022-2025
Despesa primária total	3,5%	0,1%	4,3%
Despesa do RGPS	4,7%	0,8%	3,6%
Despesa com benefícios do RGPS	4,7%	0,6%	3,4%
Demais despesas primárias	2,8%	-0,2%	5,0%

Fonte: Siga Brasil e RTN. Elaboração: IFI.
* Média geométrica das variações reais anuais de cada período.

A exclusão de precatórios e Comprev não altera de forma relevante a trajetória da despesa do RGPS, mas permite análise mais precisa do comportamento específico dos benefícios previdenciários. Essa separação é particularmente importante para a decomposição da despesa entre estoque de benefícios e valor médio real dos benefícios.

Estoque de benefícios e valor médio

A despesa com benefícios pode ser aproximada pelo produto entre o estoque de benefícios, o valor médio e o número de parcelas pagas ao longo do ano. Variações na despesa decorrem, portanto, de variações no estoque de benefícios e no valor médio.

Observa-se, na Tabela 2, que o crescimento da despesa esteve associado predominantemente à expansão do estoque de benefícios, enquanto o valor médio real apresentou variação relativamente modesta ao longo do período, inclusive negativa entre 2019 e 2021. Entre 2021 e 2025, a despesa com benefícios cresceu 14,2%, em termos reais, enquanto o estoque avançou 11,6% e o valor médio real aumentou 1,8%.

TABELA 2. RGPS: DESPESA, ESTOQUE E VALOR MÉDIO

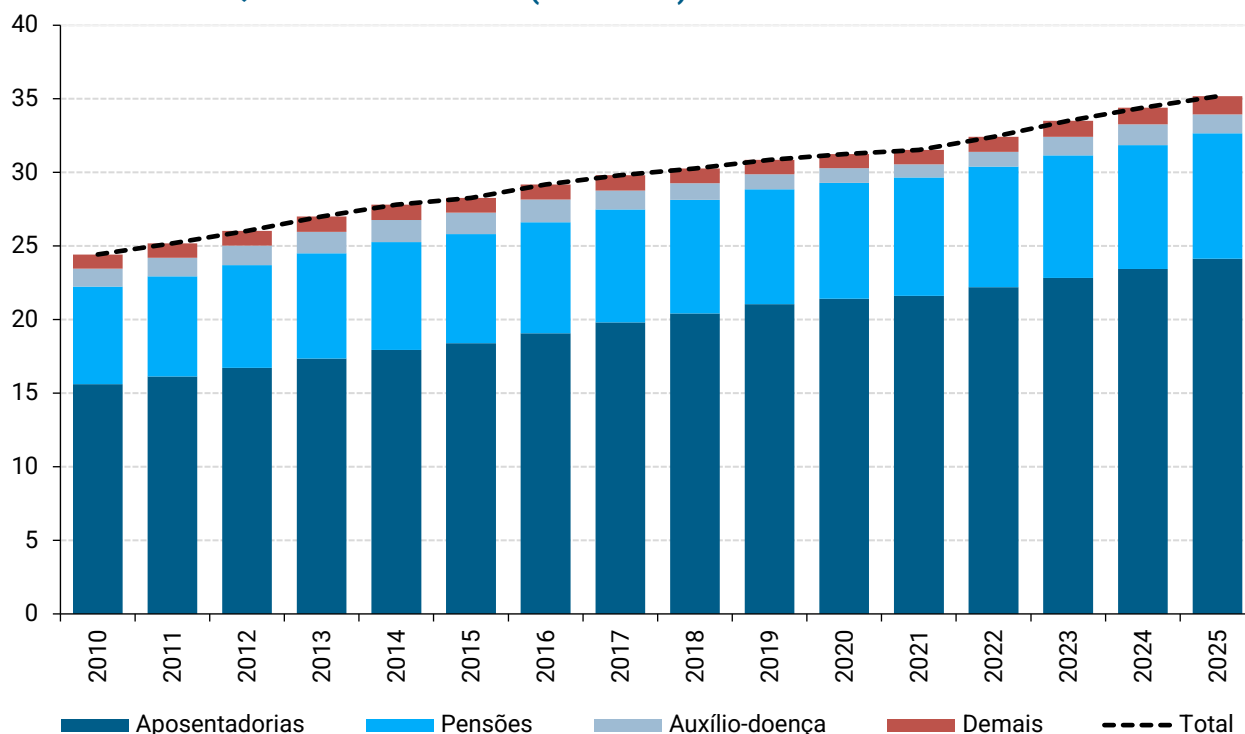
	2010	2019	2021	2025	2010-2019 (% a.a.)*	2020-2021 (% a.a.)*	2022-2025 (% a.a.)*	Var. acumulada 2021–2025
Despesa com benefícios do RGPS (R\$ de dez/25)	585	858	868	992	4,7%	0,6%	3,4%	+14,2%
Estoque (milhões)	24,4	30,9	31,5	35,2	2,7%	1,1%	2,8%	+11,6%
Valor médio (R\$ de dez/25)	1.848	2.055	2.031	2.067	1,4%	-0,6%	0,4%	+1,8%

Fontes: BEPS, Siga Brasil e RTN. Elaboração: IFI. Estoque = posição de dezembro de cada ano. Valor médio = média anual dos benefícios. Deflator: IPCA, preços de dezembro de 2025. * Média geométrica das variações reais anuais de cada período.

O Gráfico 2 apresenta a evolução do estoque de benefícios do RGPS entre 2008 e 2025. Observa-se trajetória de crescimento praticamente contínuo ao longo do período, com exceção de 2021. Em dezembro de 2025, o RGPS contava com 35,2 milhões de benefícios

emitidos, dos quais 24,1 milhões correspondiam a aposentadorias (68,6%), 8,5 milhões a pensões por morte (24,2%), 1,3 milhão a auxílios por incapacidade temporária (3,6%) e 1,2 milhão às demais espécies (3,6%).

GRÁFICO 2. ESTOQUE DE BENEFÍCIOS (MILHÕES)



Fonte: BEPS/MPS. Estoque de dezembro de cada ano.

A Tabela 3 mostra que, entre dezembro de 2021 e dezembro de 2025, o estoque cresceu 3,7 milhões de benefícios, equivalente a uma expansão de 11,6%. As aposentadorias responderam por 69,3% desse incremento, refletindo expansão de 2,5 milhões de benefícios (alta de 11,7%). Além do crescimento absoluto, observa-se aumento gradual da participação das aposentadorias no estoque total do RGPS, que passou de 63,9%, em 2010, para 68,6%, em 2025. As pensões por morte contribuíram com 12,7% do aumento do estoque, enquanto os auxílios por incapacidade temporária responderam por 11,0%, apesar da participação relativamente reduzida no estoque agregado.

TABELA 3. ESTOQUE DE BENEFÍCIOS DO RGPS (MILHÕES)

	2010	2019	2021	2025	2010-2019 (% a.a.)*	2020-2021 (% a.a.)*	2022-2025 (% a.a.)*	Var. acumulada 2021 – 2025
RGPS	24,4	30,9	31,5	35,2	+2,7%	+1,1%	+2,8%	+11,6%
Aposentadorias	15,6	21,1	21,6	24,1	+3,4%	+1,3%	+2,8%	+11,7%
Pensões por morte	6,6	7,8	8,1	8,5	+1,9%	+1,5%	+1,4%	+5,7%
Aux. por incapacidade temporária (doença)	1,2	1,0	0,9	1,3	-0,6%	-6,9%	+9,9%	+45,9%
Demais benefícios**	1,0	1,0	1,0	1,2	+0,7%	-0,5%	+5,9%	+25,9%

Fonte: BEPS/MPS. Estoque de dezembro de cada ano, em milhões. *Média geométrica das variações anuais de cada período. **Demais = auxílio-acidente previdenciário, auxílio-reclusão, salário-maternidade e acidentários.

O comportamento das diferentes espécies variou significativamente ao longo dos subperíodos analisados. Entre 2010 e 2019, o crescimento foi liderado pelas aposentadorias (+3,4% ao ano), enquanto os auxílios por incapacidade temporária apresentaram retração média de 0,6% ao ano. Após a desaceleração observada durante a pandemia, o estoque voltou a crescer a partir de 2022, com maior destaque para os auxílios por incapacidade temporária, cuja expansão atingiu 9,9% ao ano, entre 2022 e 2025 - o maior ritmo entre os benefícios analisados.

A Tabela 4 apresenta o valor médio real dos benefícios por espécie. Em 2025, o valor médio agregado do RGPS era de R\$ 2.067, ante R\$ 1.539 do salário mínimo real. Entre 2021 e 2025, o valor médio agregado cresceu 1,8%, em contraste com a valorização real de 10,1% do salário mínimo no mesmo período. O comportamento foi heterogêneo entre os benefícios: aposentadorias apresentaram crescimento acumulado de 2,3%, pensões por morte avançaram 1,0%, enquanto os auxílios por incapacidade temporária registraram retração de 4,1%.

TABELA 4. VALOR MÉDIO DOS BENEFÍCIOS DO RGPS (R\$ DE DEZEMBRO DE 2025)

	2010	2019	2021	2025	2010-2019 (% a.a.)*	2020-2021 (% a.a.)*	2022-2025 (% a.a.)*	Var. acumulada 2021 – 2025
RGPS	1.848	2.055	2.031	2.067	+1,4%	-0,6%	+0,4%	+1,8%
Aposentadorias	1.930	2.218	2.106	2.155	+1,3%	-0,5%	+0,6%	+2,3%
Pensões por morte	1.662	1.906	1.874	1.893	+1,8%	-0,9%	+0,3%	+1,0%
Aux. por incapacidade temporária	2.049	2.057	2.018	1.935	+0,2%	-1,0%	-1,0%	-4,1%
Demais	1.576	1.685	1.665	1.649	+1,0%	-0,6%	-0,2%	-0,9%
Salário mínimo	1.213	1.417	1.399	1.539	+2,1%	-0,7%	+2,4%	+10,1%

Fonte: BEPS/MPS. Estoque de dezembro de cada ano, em milhões. Valor médio calculado como média ponderada pelo estoque de cada benefício. *Média geométrica das variações anuais de cada período.

Em síntese, o crescimento da despesa previdenciária entre 2021 e 2025 esteve associado predominantemente à expansão do estoque de benefícios, enquanto o valor médio real apresentou variação relativamente moderada no período. No caso das aposentadorias, o crescimento da despesa refletiu, principalmente, a expansão do estoque, combinada a aumento moderado do valor médio real da espécie. Já os auxílios por incapacidade temporária apresentaram a maior taxa de crescimento do estoque entre os benefícios analisados. Ainda assim, o impacto sobre a despesa agregada permaneceu relativamente limitado em razão da participação reduzida da espécie no estoque total do RGPS e da retração do valor médio real no período.

Fatores associados à dinâmica da despesa de benefícios do RGPS

A dinâmica recente da despesa previdenciária parece refletir a combinação de fatores estruturais, institucionais e operacionais.

No caso das aposentadorias, a expansão do estoque permanece associada, principalmente, a fatores demográficos, em especial ao envelhecimento populacional e ao aumento da expectativa de sobrevida da população. De acordo com Sidone e Afonso (2025)⁸, a expectativa de sobrevida aos 65 anos, para ambos os sexos, passou de 12,8 anos, em 1950, para 16,4 anos, em 2020, devendo atingir 21,1 anos, em 2050, e 24,8 anos, em 2100. O aumento da longevidade tende a elevar a duração média dos benefícios permanentes, especialmente aposentadorias e pensões por morte, produzindo pressão persistente sobre a despesa previdenciária ao longo do tempo.

Ao mesmo tempo, as mudanças introduzidas pela EC nº 103, de 2019, podem ter contribuído para moderar parte dessa trajetória por meio da introdução de idade mínima permanente e da redefinição dos requisitos de acesso às aposentadorias, especialmente pela substituição gradual da aposentadoria por tempo de contribuição por regras permanentes de elegibilidade. Mudanças dessa natureza tendem a afetar diretamente o fluxo de entrada de novos benefícios e, conseqüentemente, a dinâmica de expansão do estoque previdenciário.

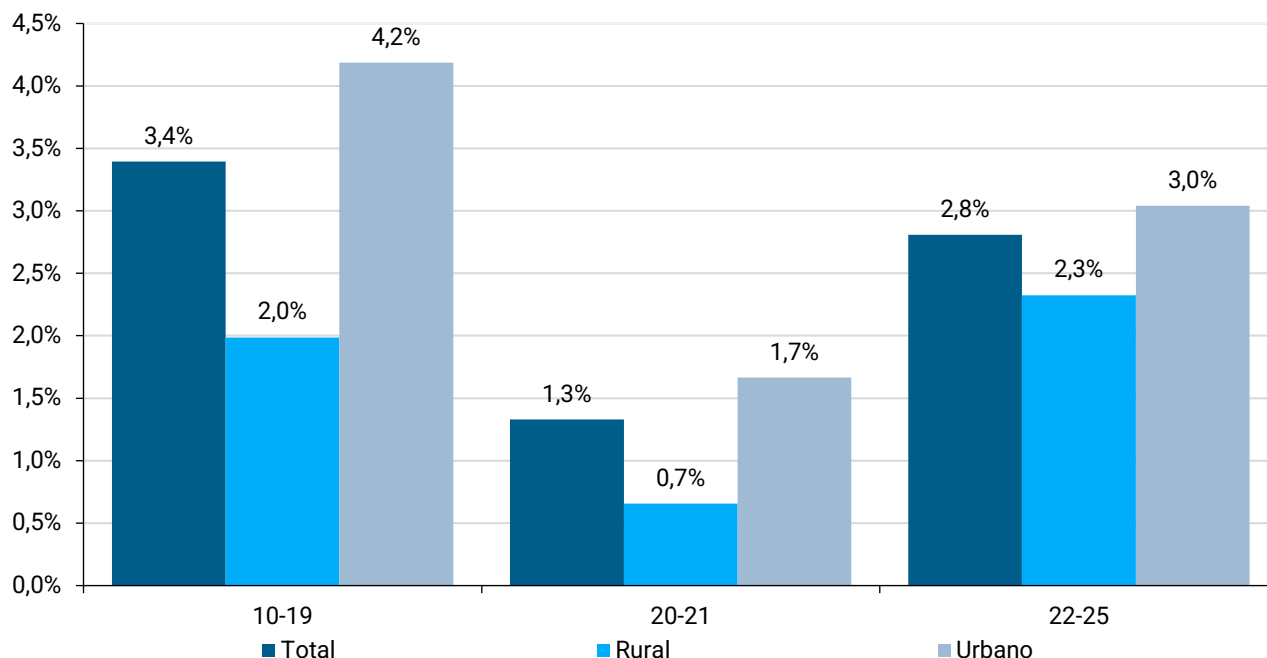
Os efeitos da reforma, contudo, não parecem ter ocorrido de forma homogênea entre os diferentes segmentos do RGPS. Enquanto as mudanças paramétricas introduzidas pela EC nº 103 afetaram, principalmente, os benefícios urbanos, as regras aplicáveis aos segurados especiais rurais permaneceram relativamente preservadas.

Como mostra o Gráfico 3, a desaceleração observada no crescimento das aposentadorias após 2019 foi relativamente mais intensa na clientela urbana, enquanto os benefícios rurais mantiveram dinâmica relativamente mais estável. Ainda assim, o período imediatamente

⁸ SIDONE, Otávio José Guerci; AFONSO, Luís Eduardo. *Economia da previdência: teoria, desenho e avaliação*. Colaboração de Ana Cristina de Souza Queiroz e Emmilly Elisabeth César Félix. São Paulo: FEA/USP, 2025. Disponível em: <https://www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/view/1642/1498/5958>

posterior à reforma também coincidiu com os efeitos operacionais da pandemia de Covid-19 sobre o funcionamento do INSS e o fluxo de concessões, dificultando a separação precisa entre esses fatores.

GRÁFICO 3. VARIAÇÃO MÉDIA ANUAL DO ESTOQUE DE APOSENTADORIAS, POR CLIENTELA (%)

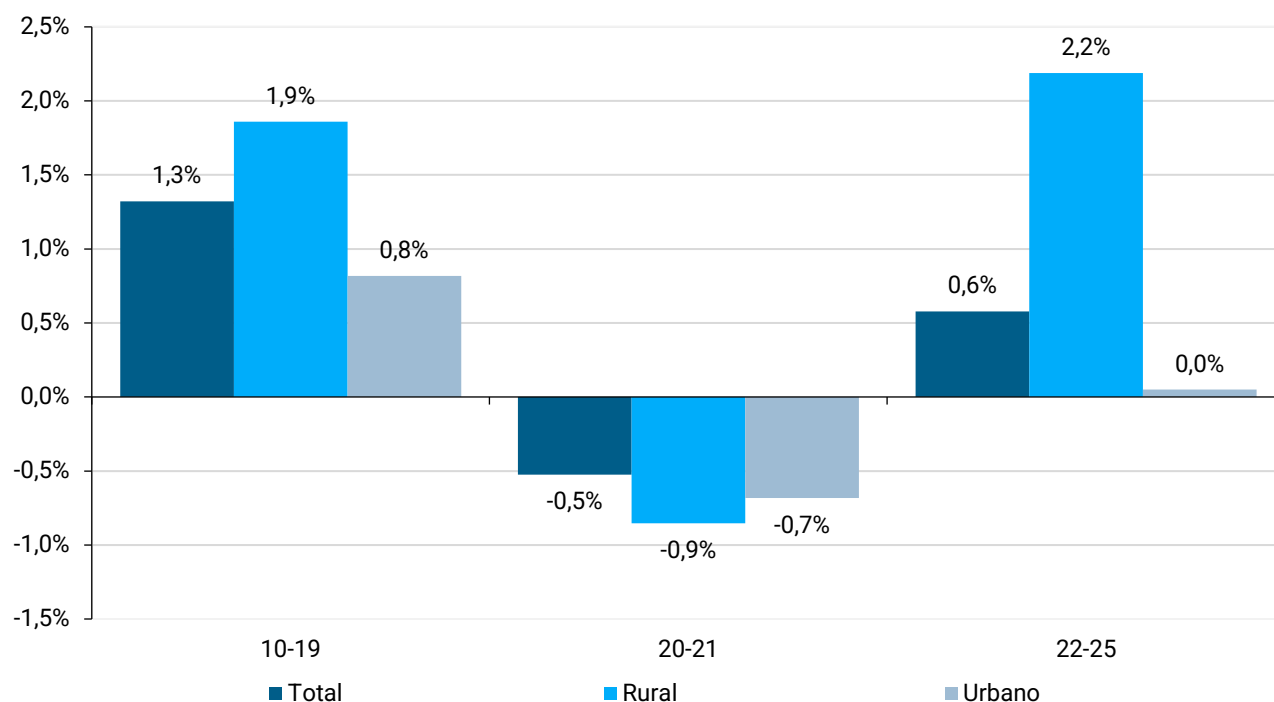


Fonte: BEPS/MPS. Elaboração: IFI.

A trajetória relativamente moderada do valor médio real dos benefícios no período recente pode estar associada às regras de reajuste e cálculo dos benefícios previdenciários. Benefícios equivalentes ao piso previdenciário acompanham os reajustes do salário mínimo, enquanto benefícios acima do piso são corrigidos pelo INPC. Embora aproximadamente 62% dos benefícios em manutenção, em 2025, possuísem valor equivalente ao piso previdenciário, os benefícios acima do piso respondiam por parcela relativamente maior da despesa total em razão do valor médio mais elevado. Como o salário mínimo apresentou valorização real superior ao INPC em parte relevante do período analisado, o valor médio agregado do regime cresceu em ritmo inferior ao do piso previdenciário.

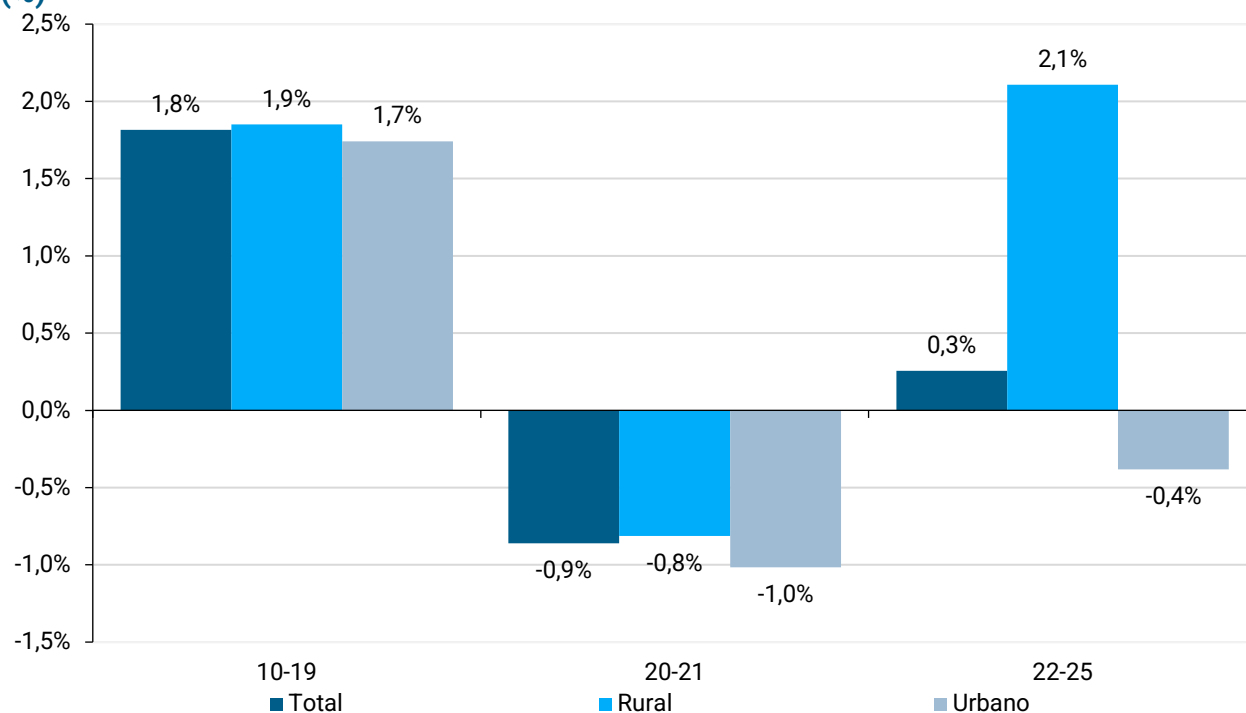
Além disso, mudanças na composição das concessões e nas regras de cálculo introduzidas pela EC nº 103 também podem ter contribuído para limitar o crescimento do valor médio real dos benefícios no período recente. A ampliação da média contributiva utilizada no cálculo das aposentadorias e as alterações nas regras das pensões por morte tendem a reduzir o valor relativo de parte dos novos benefícios concedidos após a reforma (Gráficos 4 e 5).

GRÁFICO 4. VARIAÇÃO MÉDIA ANUAL DO VALOR MÉDIO DE APOSENTADORIAS, POR CLIENTELA (%)



Fonte: BEPS/MPS. Elaboração: IFI.

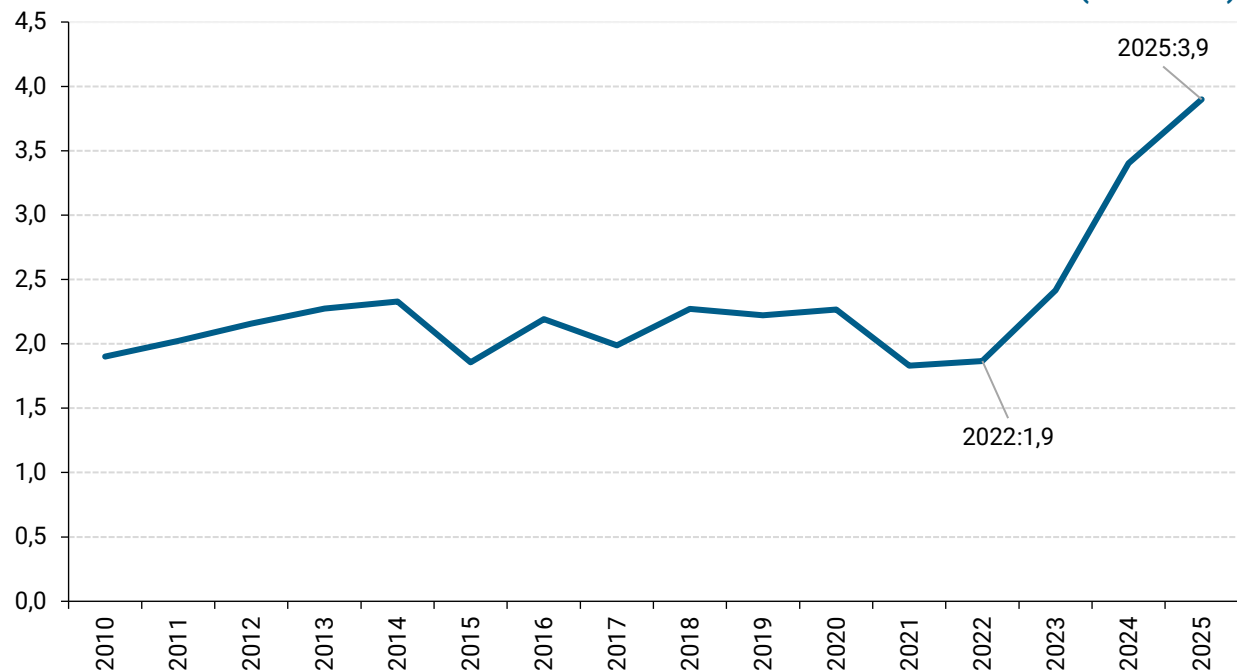
GRÁFICO 5. VARIAÇÃO MÉDIA ANUAL DO VALOR MÉDIO DE PENSÕES, POR CLIENTELA (%)



Fonte: BEPS/MPS. Elaboração: IFI.

Nos benefícios por incapacidade temporária, observou-se mudança relevante de trajetória a partir de 2022. Após período de relativa estabilidade ou retração até 2021, as concessões e o estoque dessa espécie passaram a crescer em ritmo significativamente superior ao das demais espécies. Como mostrado no Gráfico 6, as concessões anuais passaram de 1,9 milhão, em 2022, para 3,9 milhões, em 2025.

GRÁFICO 6. CONCESSÕES DE AUXÍLIO POR INCAPACIDADE TEMPORÁRIA (MILHÕES)



Fonte: BEPS/MPS. Elaboração: IFI.

Constanzi (2026)⁹ e o Tribunal de Contas da União (TCU)¹⁰ associam esse movimento à ampliação das concessões por meio do sistema Atestmed, em contexto de substituição parcial da perícia presencial por análise documental remota. O modelo surgiu durante a pandemia de Covid-19, diante da suspensão das perícias presenciais, sendo posteriormente incorporado de forma permanente pela Lei nº 14.441¹¹, de 2022. A partir de julho de 2023, observou-se intensificação do uso da ferramenta, culminando na adoção do Atestmed como etapa obrigatória para requerimentos iniciais de auxílio por incapacidade temporária, de abril de 2024 em diante.

A coincidência temporal entre a intensificação do uso do Atestmed e a aceleração das concessões sugere possível mudança nos mecanismos de entrada dessa espécie no estoque previdenciário.

⁹ COSTANZI, Rogério Nagamine. As causas da chocante evolução dos benefícios do INSS. Brazil Journal, 13 abr. 2026. Disponível em: <https://braziljournal.com/opiniao-as-causas-da-chocante-evolucao-dos-beneficios-do-inss/>

¹⁰ Relatório de Auditoria TC 007.857/2025-0. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/uploads/noticias/pdf/2025/11/27/007.857-2025-0-JGO-Auditoria%20Atestmed.pdf>

¹¹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14441.htm.

Embora os auxílios por incapacidade temporária representem parcela relativamente reduzida do estoque total do RGPS, o forte crescimento observado a partir de 2022 passou a contribuir de forma mais relevante para a dinâmica recente da despesa previdenciária.

Em paralelo ao aumento das concessões, a fila de requerimentos administrativos e periciais do INSS também apresentou crescimento expressivo no período recente. O estoque de requerimentos em análise passou de 371 mil, em dezembro de 2019, para 1,8 milhão, em 2021, e 3,0 milhões em dezembro de 2025.

Em resposta ao crescimento da fila, o INSS adotou medidas extraordinárias de processamento de benefícios, incluindo o Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social (PEFPS), implementado entre 2023 e 2024, e o Programa de Gerenciamento de Benefícios (PGB), em 2025. O Relatório de Gestão do INSS de 2025¹² informa que o PGB foi suspenso em outubro daquele ano em razão de limitações orçamentárias.

Embora a fila inclua requerimentos de natureza previdenciária e assistencial e não implique concessão automática de benefícios, sua expansão pode indicar aumento da demanda sobre a capacidade operacional do INSS e potencial pressão futura sobre o fluxo de concessões previdenciárias.

Considerações finais

A análise dos dados do RTN e do BEPS indica que o crescimento real da despesa previdenciária, entre 2021 e 2025, esteve associado predominantemente à expansão do estoque de benefícios emitidos, com contribuição relativamente menor do valor médio real dos benefícios.

A decomposição da despesa indica a coexistência de componentes estruturais e institucionais distintos na trajetória recente do RGPS. No caso das aposentadorias, a expansão do estoque permanece associada, principalmente, a fatores demográficos, em especial ao envelhecimento populacional e ao aumento da expectativa de sobrevida da população. Embora a EC nº 103, de 2019, tenha contribuído para desacelerar o crescimento das aposentadorias no período imediatamente posterior à reforma, a tendência estrutural de crescimento da despesa previdenciária não foi interrompida.

Já os benefícios por incapacidade temporária apresentaram aceleração significativamente superior à tendência observada até 2021, em contexto marcado pela ampliação das concessões e por mudanças administrativas e operacionais nos mecanismos de análise e concessão de benefícios. Ainda que essa espécie represente parcela relativamente menor do estoque total do RGPS, o forte crescimento observado a partir de 2022 passou a contribuir de forma mais relevante para a expansão recente da despesa previdenciária.

¹² Disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/prestacao-de-contas-anual/relatorio-de-gestao/copy_of_RelatoriodeGestao2025.pdf

Em linha com as pressões demográficas de longo prazo identificadas ao longo do texto, as projeções da IFI apresentadas no RAF nº 107¹³, de dezembro de 2025, indicam aumento da despesa do RGPS, de 8,1% do PIB, em 2025, para 9,1% do PIB em 2030.

¹³ Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/816727/RAF107_DEZ2025.pdf.