



A reforma da previdência tem impacto progressivo? Uma análise das novas alíquotas de contribuição

Does the pension reform have progressive impact? An analysis of the new rates of contribution

Maurício de Freitas Bento*
João Pedro Lang*

Resumo

Analizamos os efeitos distributivos da reforma do sistema previdenciário brasileiro, especialmente das mudanças nas alíquotas de contribuição. O ponto de partida é o texto da Proposta de Emenda à Constituição 6/2019 como aprovado na Câmara dos Deputados. Descrevemos os gargalos do sistema atual e como as principais mudanças nas regras impactam os trabalhadores de hoje, os trabalhadores do futuro e o equilíbrio fiscal. Concluimos que as novas alíquotas de contribuição são mais progressivas que as vigentes. Os resultados sugerem ainda que a mudança nas alíquotas, tudo o mais constante, deve reduzir a desigualdade como medida pelo índice de Gini. Recomendase que estudos futuros pesquisem esse nexos causal mais profundamente, a fim de avaliar o efeito de equilíbrio geral das mudanças nas alíquotas de contribuição e da reforma da previdência sobre a desigualdade.

Palavras-chave: Previdência social; Seguridade social; Reforma da previdência; PEC 6/2019.

Abstract

We analyze the distributive effects of the Brazilian pension system reform, particularly that of changes in contribution rates. The starting point is the text of the Constitutional Amendment 6/2019 (PEC 6/2019) as approved in the Brazilian lower house. We describe the bottlenecks of the present system and how the main changes in its rules affect today's workers, tomorrow's workers and the fiscal equilibrium. The conclusion is that the new contribution rates are more progressive than the current ones. The results also suggest that the change in rates, all other factors remaining equal, should reduce inequality as measured by the Gini index. We recommend that future studies investigate this causal thread more deeply, in order to assess the general equilibrium effect of the changes in contribution rates and of the pension reform on inequality.

Keywords: Public pension; Social security; Pension reform; PEC 6/2019.

* Estudantes de graduação no curso de Bacharelado em Ciências Econômicas da Universidade de Brasília (UnB). Contato: mauricio.freitasbento@gmail.com e joaopedrolang@gmail.com.

1. Introdução

A despesa previdenciária é uma das mais relevantes nos três entes federados, tanto pela soma vultosa, quanto pelo crescimento acelerado. Questões demográficas e econômicas impactaram o resultado previdenciário de modo a tornar o debate sobre uma reforma inadiável. Desse modo, analisamos o presente sistema previdenciário, seus gargalos, as propostas de reforma e seus impactos.

No momento da escrita deste artigo, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) da reforma da previdência apresentada pelo governo foi aprovada, com diversas emendas, em dois turnos na Câmara dos Deputados e segue para discussão no Senado Federal.

A proposta de reforma aprovada na Câmara possui dois pilares: (1) reequilíbrio financeiro e atuarial do sistema; e (2) diminuição de desigualdades e privilégios entre os diferentes subsistemas. O cenário de crise fiscal forneceu uma janela de oportunidade para reformas de modo que, por ser um dos principais gastos tanto na União quanto em estados e municípios, estabelecer o reequilíbrio do sistema é condição essencial para que se possa estancar a crise fiscal que assola os três entes de governo.

Para cumprir esses fins, a reforma é formada por três grandes pontos: (i) estabelecimento de uma idade mínima para aposentadoria; (ii) alongamento no tempo de contribuição; e (iii) criação de uma alíquota progressiva.

O primeiro ponto é o mais relevante do ponto de vista do impacto sobre os dois pilares. Em primeiro lugar, aposentadorias precoces fazem com que algumas pessoas passem mais tempo recebendo aposentadorias (em alguns casos integrais) do que efetivamente contribuindo para a previdência. Algumas carreiras no serviço público têm idade de aposentadoria média menor que 50 anos¹ e diminuir essa distorção teria um impacto significativo no que se refere tanto ao impacto fiscal quanto ao impacto distributivo.

O segundo ponto, do alongamento no tempo de contribuição, foi mitigado por emendas, mas ainda foi parcialmente mantido. Esse ponto tem pouco impacto fiscal e

¹ SCHETTINI, DOS SANTOS e PIRES. **Militares estaduais no contexto da Nova Previdência**. IPEA, 2019.

pode ter impacto mais significativo sobre os mais pobres, aqueles que costumam se aposentar com o tempo de contribuição mínimo exigido por lei.

O terceiro ponto é a mudança nas regras e nos valores das alíquotas de contribuição dos segurados da Previdência Social, questão que possui impacto pouco significativo do ponto de vista fiscal, em contraposição a um impacto significativo do ponto de vista distributivo.

Para os segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a regra de incidência das alíquotas muda, evitando “saltos” na alíquota efetiva cobrada. O mesmo ocorre com as alíquotas cobradas sobre segurados do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos estatutários. Além disso, no caso do RPPS, a alíquota máxima de contribuição deixa de ser 11% e passa a ser de 22% para os maiores salários do funcionalismo. A versão aprovada na Câmara só aplica as mudanças para os segurados pelo RPPS federal, deixando de fora da reforma os servidores estatutários estaduais, distritais e municipais².

Assim, o presente trabalho busca analisar as características e regras do sistema previdenciário pátrio, os pressupostos que embasaram as propostas de reforma desse sistema, a análise das propostas em si e, por fim, objetiva fazer uma avaliação dos impactos das mudanças tanto do ponto de vista fiscal como também social.

2. Previdência brasileira: o que é e como funciona

A Constituição Federal, em seu Artigo 194, define que a seguridade social é formada pelos serviços de saúde, previdência e assistência social. A previdência é, portanto, parte da seguridade social. No entanto, ela possui uma peculiaridade em relação às outras duas áreas. Em primeiro lugar, ela é a única que detém caráter contributivo, isto é, só tem direito de receber seus serviços aquele que se encontra na condição de segurado. Como consequência do caráter contributivo, ela é a única que deve preservar o equilíbrio financeiro e atuarial, simplificadamente, o equilíbrio entre valor no presente das receitas futuras e das despesas futuras com benefícios, como exige a Constituição nos Artigos 40 e 201. Ressalte-se que não é possível exigir

² PELLEGRINI. **Análise do texto da reforma previdenciária aprovado na Câmara dos Deputados**. IFI/SENADO, 2019.

equilíbrio financeiro e atuarial nos serviços de saúde e assistência, uma vez que eles não têm receitas, apenas despesas, por serem serviços universais e gratuitos³.

Nesta primeira seção, analisaremos o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e suas vulnerabilidades frente às mudanças demográficas pelas quais o país passa, isto é, o envelhecimento com conseqüente diminuição no número de jovens e elevação no número de aposentados.

2.1. Regime Geral e Regime Próprio de Previdência Social

Atualmente, há dois grandes sistemas previdenciários: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). O primeiro, como subentende-se pelo nome, é um sistema mais amplo, para o cidadão comum, enquanto o segundo é especial, próprio dos servidores públicos.

No RGPS estão filiados quase 70 milhões de brasileiros. Nesse sistema, há um piso de aposentadoria no valor de um salário mínimo e um teto reajustado anualmente, que, em 2019, é de R\$ 5.839,45 (BRASIL, 2019a). Assim, mesmo alguém que ganhe mais do que o teto, tem sua aposentadoria limitada a ele, evitando grandes desequilíbrios.

O RPPS, por outro lado, não é um sistema único, uma vez que cada ente pode ter o seu. A União tem seu RPPS, cada estado e o Distrito Federal têm seu RPPS e muitos municípios têm um RPPS. No RPPS da União, não havia teto para a previdência até 2013, o que faz com que servidores que tenham entrado no serviço público antes daquele ano possam ter aposentadorias superiores a R\$ 30 mil por mês, um valor muito maior que o dos segurados do regime geral.

2.2. Demografia e vulnerabilidades do sistema

³ NERY. Relação entre militares ativos e inativos nos Estados brasileiros e comparação com o Espírito Santo. Senado, 2017.

O sistema brasileiro, denominado sistema de repartição, é um sistema que preza pela solidariedade intergeracional. O trabalhador não contribui para a própria aposentadoria; ele financia os aposentados de hoje, esperando que os trabalhadores da próxima geração financiem a sua aposentadoria. O problema central deste sistema é que ele é extremamente vulnerável a mudanças demográficas que afetem a razão de dependência (indivíduos acima dos 65 como proporção dos indivíduos entre 15 e 59).

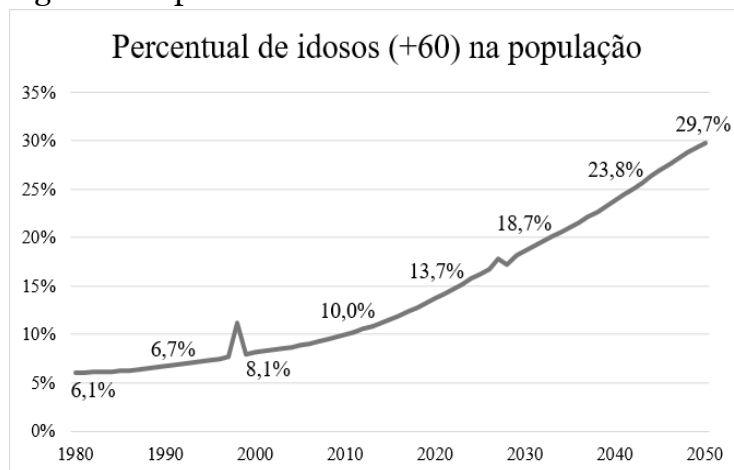
O Brasil vem passando por mudanças demográficas significativas. Primeiro, a expectativa de vida vem aumentando, o que faz com que as pessoas vivam cada vez mais, elevando o número absoluto e a proporção de idosos, como demonstrado nos gráficos a seguir:

GRÁFICO 1 — Expectativa de vida ao nascer, em anos, ao longo do tempo



Fonte: Elaboração nossa com base nos dados do IBGE (2018) e IPEA (2019).

GRÁFICO 2 — Percentual de idosos (pessoas com 60 anos ou mais) na população, ao longo do tempo



Fonte: Elaboração nossa com base nos dados do IBGE (2018) e IPEA (2019).

Na outra ponta, há uma diminuição contínua e acentuada da taxa de fecundidade e da taxa de natalidade. Assim, as famílias têm cada vez menos filhos, o que significará uma entrada cada vez menor de trabalhadores no mercado de trabalho e, como consequência, menos contribuintes para o sistema no futuro.

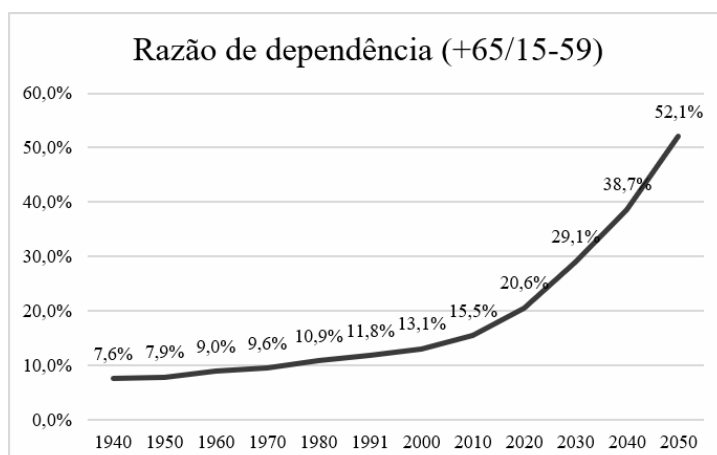
GRÁFICO 3 – Taxa de fecundidade, em filhos por mulher, ao longo do tempo



Fonte: Elaboração nossa com base nos dados do IBGE (2018) e IPEA (2019).

Esses movimentos demográficos em direções opostas (aumento do número de idosos e diminuição do número de jovens) fará com que a razão de dependência cresça continuamente e atinja taxas cada vez mais elevadas até 2050, como demonstrado a seguir:

GRÁFICO 4 – Razão de dependência (pessoas com 65 anos de idade em mais, como proporção de quantidade de pessoas entre 15 e 59 anos de idade)



Fonte: Elaboração nossa com base nos dados do IBGE (2018) e IPEA (2019).

Assim, resta evidente que o problema da previdência social não é apenas o déficit financeiro atual, mas sua tendência de forte alta que se deve às mudanças demográficas. Além disso, o orçamento primário já é comprometido de modo relevante com a despesa previdenciária, uma vez que mais de 50% dele é gasto com esta rubrica⁴.

Portanto, a necessidade de se reformar o sistema previdenciário é um desafio que deve ser perseguido de modo a contrapor o aumento acelerado dos gastos e elevar as receitas. Nesse sentido, estabelecer idades mínimas para a aposentadoria, alongar o tempo de contribuição e elevar as alíquotas previdenciárias são medidas necessárias para diminuir o desequilíbrio estrutural do sistema.

3. Análise sobre a imposição de idades mínimas para a aposentadoria

O Brasil é um dos poucos países do mundo em que não há uma idade mínima para a aposentadoria⁵. A falta dessa norma, aliada à alta taxa de reposição da aposentadoria em face à remuneração, faz com que muitas pessoas se aposentem muito cedo recebendo uma aposentadoria relativamente alta se comparada ao que foi recolhido a título de contribuição.

A falta de uma idade mínima faz com que a idade média de aposentadoria seja relativamente baixa. Algumas categorias privilegiadas, como professores do ensino fundamental e médio, policiais e militares podem se aposentar muito cedo e facilmente passar mais tempo aposentados recebendo recursos públicos (muitos com aposentadoria integral) do que na ativa contribuindo⁶. Nesse sentido, o estabelecimento de idades mínimas afetaria mais categorias mais privilegiadas, normalmente das classes média e alta.

Além disso, a idade mínima faria com que as receitas previdenciárias aumentassem, pois faria com que mais pessoas trabalhassem e contribuíssem por mais tempo. Assim, ela tem alto impacto fiscal e, por afetar mais intensamente as classes

⁴ NERY. **REFORMA DA PREVIDÊNCIA: uma introdução em perguntas e respostas**. Senado, 2016.

⁵ Idem.

⁶ PELLEGRINI. **A Situação das Previdências Estaduais**. IFI/Senado, 2019.

altas, alto impacto distributivo. Por outro lado, pessoas que estão no sistema atual devem ter uma regra de transição para suavizar a mudança. Apesar dessa medida diminuir o impacto da reforma, ela facilita a aprovação, do ponto de vista político, e diminui os incentivos para judicialização, elevando a segurança jurídica da medida⁷.

Como regra geral, a reforma parcialmente aprovada estabelece uma idade mínima de 65 anos para homens e de 62 anos para mulheres, tanto no RGPS quanto no RPPS, portanto, tanto para trabalhadores comuns quanto para servidores públicos. No entanto, algumas carreiras do setor público, por terem um regime com regras especiais, foram capazes de se manter como exceções. Contudo, todos foram afetados de algum modo pela reforma e, mesmo quem manteve certo privilégio, foi afetado por muitas regras gerais, como a mudança nas alíquotas, ou mesmo uma idade mínima menor.

Por fim, o estabelecimento de uma idade mínima significa o fim da aposentadoria por tempo de contribuição. Esse tempo contaria apenas como requisito necessário, mas não suficiente para a aposentadoria, além de afetar o montante a ser recebido. Como a aposentadoria por tempo de contribuição era pedida por trabalhadores formalizados há mais tempo, de renda mais alta, seu fim tem alto impacto distributivo. Em contraposição, como os mais pobres - em grande medida - já se aposentam por idade (hoje 65 para homens e 60 para mulheres), essa medida tem impacto tímido sobre esse grupo.

4. Análise sobre o alongamento no tempo de contribuição mínimo

Atualmente, existem dois tipos de aposentadoria: por idade e por tempo de contribuição. Ao estabelecer uma idade mínima, a proposta em discussão no Congresso Nacional acaba com a aposentadoria meramente por tempo de contribuição. Todavia, a aposentadoria por idade exige um tempo de contribuição mínimo de 15 anos. Apesar de não ser um tempo demasiadamente longo, trabalhadores mais pobres e de menor nível educacional têm maior dificuldade em se formalizar. Isso

⁷ NERY. **REFORMA DA PREVIDÊNCIA: uma introdução em perguntas e respostas**. Senado, 2016.

faz com que eles, apesar de trabalharem por décadas, não tenham os 15 anos na formalidade até uma idade mais avançada⁸.

Os defensores da proposta alegam que esse aumento contribuiria para aumentar a solvência do sistema, uma vez que mesmo os mais pobres recebem benefícios por um tempo mais longo que 15 anos, fazendo com que, mesmo para eles, haja um significativo subsídio previdenciário. Adicionalmente, isso encorajaria a formalização, uma vez que criaria a necessidade de se ter um trabalho formal mais duradouro.

Os críticos, porém, alegam que a alta informalidade do país não é resultado da escolha, mas consequência da estrutura e das instituições brasileiras. Sendo assim, aumentar a exigência apenas faria com que eles postergassem sua aposentadoria. Outro efeito colateral poderia ser uma perda de confiança no sistema com consequente desistência de se participar no sistema. Assim, essa dificuldade poderia causar um efeito contrário e diminuir as receitas previdenciárias, além de jogar as pessoas para o Benefício de Prestação Continuada (BPC), programa assistencial não-contributivo, que funciona como uma aposentadoria para idosos que não atingiram os requisitos da previdência social⁹.

A proposta aprovada em dois turnos na Câmara previa um aumento no tempo de contribuição mínimo para 20 anos, tanto para homens quanto para mulheres. No entanto, devido à preocupação distributiva da reforma, uma emenda foi apresentada para manter o mínimo para mulheres nos 15 anos originais. Do ponto de vista fiscal, essa medida tem baixo impacto. Porém, a alegação que ela penalizaria demasiadamente os mais pobres foi o suficiente para tirá-la da proposta.

5. Análise das mudanças nas alíquotas de contribuição

A Proposta de Emenda à Constituição aprovada na Câmara dos Deputados também inclui mudanças nas alíquotas de contribuição dos segurados da previdência social. As mudanças aumentam substancialmente as alíquotas sobre grandes remunerações. No caso do RGPS, as alíquotas são racionalizadas, de forma que não há

⁸ Idem.

⁹ NERY. **REFORMA DA PREVIDÊNCIA: uma introdução em perguntas e respostas**. Senado, 2016.

“saltos” na alíquota efetiva para certos níveis de remuneração. No caso do RPPS, é instituída progressividade nas alíquotas de contribuição¹⁰.

Nesta seção, analisamos esses aspectos, bem como o impacto distributivo dessa mudança: quais percentis de renda são beneficiados e prejudicados; e qual o impacto, em estática comparativa, sobre a desigualdade, como medida pelo índice de Gini.

5.1. Mudança nas alíquotas do RGPS

Os empregados, empregados domésticos e trabalhadores avulsos contribuem ao RGPS com uma alíquota que incide sobre seu salário de contribuição mensal. Pela lei, o salário de contribuição não pode ultrapassar o chamado “teto” do RGPS, que, em 2019, é de R\$ 5.839,45. A tabela de contribuição de 2019 é a seguinte:

TABELA 1 – Alíquota do RGPS segundo o salário de contribuição (2019)

Salário de contribuição (R\$)	Alíquota
até 1.751,81	8%
1.751,82 a 2.919,72	9%
2.919,73 a 5.839,45	11%

Fonte: Portaria nº 9, de 15 de janeiro de 2019 – Ministério da Economia (BRASIL, 2019a).

As alíquotas são aplicadas de forma não progressiva, isto é, cada alíquota incide sobre a totalidade do salário de contribuição. A PEC da reforma da previdência, contudo, prevê que as alíquotas incidam de forma progressiva sobre o salário de contribuição, “incidindo cada alíquota sobre a faixa de valores compreendida nos respectivos limites” (BRASIL, 2019b, p. 43), conforme a seguinte tabela:

¹⁰ PELLEGRINI. *Análise do texto da reforma previdenciária aprovado na Câmara dos Deputados*. IFI/SENADO, 2019.

TABELA 2 – Alíquota do RGPS segundo o salário de contribuição (proposta)

Salário de contribuição (R\$)	Alíquota
até um salário mínimo (atualmente R\$ 998,00)	7,5%
um salário mínimo a 2.000,00	9%
2.000,01 a 3.000,00	12%
3.000,01 ao teto do RGPS (atualmente R\$ 5.839,45)	14%

Fonte: Proposta de Emenda à Constituição 6/2019 (BRASIL, 2019b).

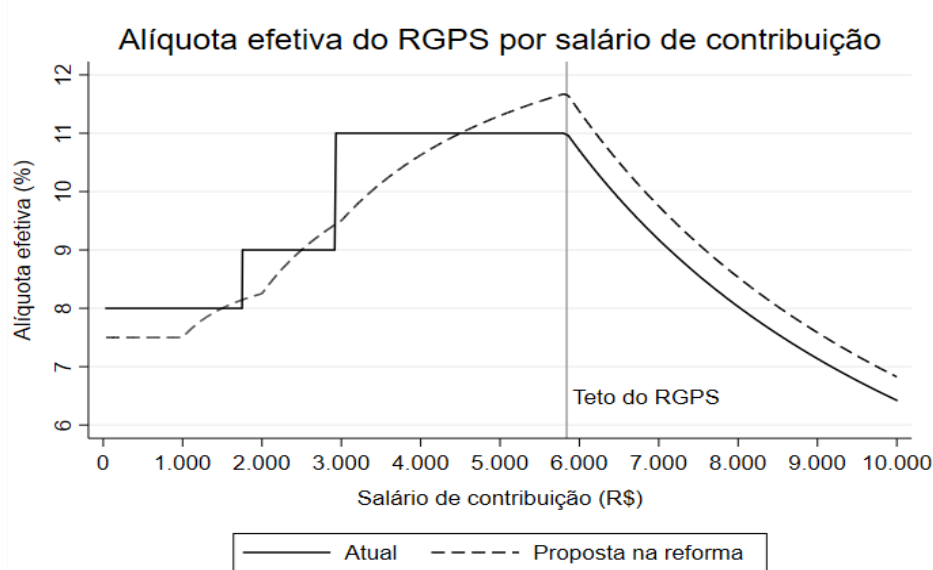
Isso implica, por exemplo, que alguém que recebeu um salário de contribuição de R\$ 2.700 passaria a contribuir 7,5% sobre R\$ 998 (R\$ 74,85); mais 9% sobre a diferença entre R\$ 2.000 e R\$ 998,01 (aproximadamente R\$ 90,18); mais 12% sobre a diferença entre R\$ 2.700 e R\$ 2.000,01 (aproximadamente R\$ 84,00). A contribuição do segurado, portanto, deve ser de cerca de R\$ 249,03. Dividindo a contribuição efetiva pelo rendimento obtido pelo contribuinte (249,03 / 2.700), calculamos a *alíquota efetiva*, que, neste exemplo, é de 9,223% aproximadamente. Sob as regras atuais, essa pessoa pagaria uma alíquota efetiva de 9%.

Essa mudança na regra de incidência das alíquotas tem como resultado a eliminação de “saltos” bruscos nas alíquotas cobradas conforme o rendimento obtido, como vê-se claramente no gráfico abaixo.

A eliminação dos “saltos” introduz mais racionalidade à regra de incidência das alíquotas, pois reduz algumas distorções de incentivos existentes na regra atual. Considere um exemplo em que um empregado com um salário de R\$ 2.900 recebe uma proposta de aumento para R\$ 2.950. Se antes o empregado contribuía com R\$ 261 (9% de R\$ 2.900), passaria a contribuir com R\$ 324,50 (11% de R\$ 2.950), um aumento de R\$ 63,50. Nesse caso, o empregado seria incentivado a recusar a proposta de aumento de salário, pois o salário líquido da contribuição previdenciária diminuiria. Com as regras de incidência da proposta de reforma da previdência, isso não ocorreria: a contribuição aumentaria de R\$ 273,03 para R\$ 285,03 (um aumento de R\$ 12).

O gráfico abaixo também permite identificar que a alíquota de contribuição, com a reforma, ficaria menor para quem recebe até cerca de 1,5 salário mínimo (linha sólida acima da linha pontilhada abaixo de R\$ 1.497,09); e ficaria maior para quem recebe acima de aproximadamente 4,5 salários mínimos (linha sólida abaixo da pontilhada acima de R\$ 4.499,12). Isso sugere que a mudança nas alíquotas teria um impacto *progressivo*: quem recebe mais pagaria mais e quem recebe menos pagaria menos. Entre R\$ 1.497,08 e R\$ 4.499,12, porém, há trabalhadores que contribuirão mais e outros que contribuirão menos, complicando a análise.

RÁFICO 5 — Alíquota efetiva do RGPS, segundo o salário de contribuição



Fonte: elaboração nossa com o uso do *software* STATA 15.

A fim de realizar uma análise mais robusta do impacto distributivo da proposta, é preciso considerar a parcela dos contribuintes que está em cada faixa de incidência. Em outras palavras, é preciso analisar o efeito da proposta sobre as contribuições exigidas de indivíduos *em cada quantil de renda*. Para tanto, utilizamos os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) mais recente disponível, do segundo trimestre de 2019 (IBGE, 2019). Com base na pesquisa, dividimos os contribuintes do RGPS segundo sua renda em dez grupos (decis) em ordem crescente de renda.

Na PNADC, identificamos os contribuintes do RGPS como os trabalhadores que contribuem para a previdência e que não são, no trabalho principal, servidores estatutários ou militares. Excluímos também empregadores, trabalhadores por conta

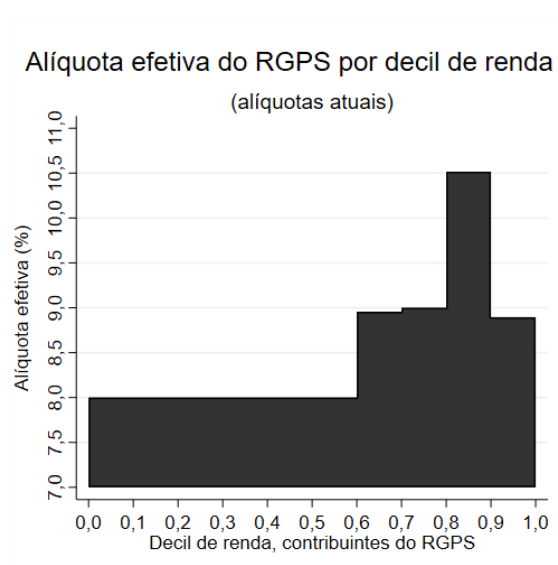
própria e trabalhadores familiares; eles também podem contribuir ao RGPS, mas estão sujeitos a um regime de alíquotas diferente e, por isso, não os incluímos na análise.

Para a análise, adotamos a seguinte definição de progressividade: um tributo é considerado progressivo quando os mais ricos pagam mais tributos *como porcentagem de sua renda* que os mais pobres¹¹.

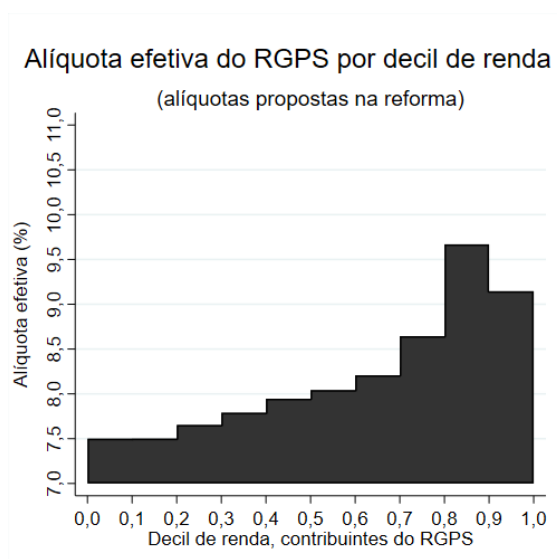
Com base na amostra de contribuintes da PNADC, calculamos as alíquotas efetivas que incidem sobre o rendimento médio de cada decil de renda, e traçamos os dois gráficos abaixo.

Pela comparação dos gráficos, fica claro que a racionalização das alíquotas proposta na reforma também torna a contribuição ao RGPS mais progressiva que o sistema atual. Com as alíquotas atuais, só há progressividade entre os sexto e nono decis; os cinco decis mais pobres arcam com a mesma alíquota de contribuição. Já com a nova proposta, haveria progressividade entre os segundo e nono decis. Além disso, a regressividade existente entre o nono e o décimo decil é reduzida; ou seja, os 10% mais ricos continuam pagando uma alíquota menor que o nono decil, mas a diferença é menor.

GRÁFICO 6 — Comparação: alíquota efetiva atual e alíquota efetiva proposta na reforma (RGPS), por decil de renda



¹¹ PELLEGRINI. **Análise do texto da reforma previdenciária aprovado na Câmara dos Deputados**. IFI/SENADO, 2019.



Fonte: elaboração nossa com o uso do *software* STATA 15, a partir de dados da PNADC do segundo trimestre de 2019.

5.2. Mudança nas alíquotas do RPPS

Os servidores estatutários contribuem ao RPPS com uma alíquota que incide sobre o vencimento do cargo somado a algumas vantagens e adicionais, montante chamado de base de contribuição. Aqueles que ingressaram no serviço público até 2013 e não aderiram ao regime de previdência complementar arcam com uma alíquota de 11% que incide sobre a totalidade da base de contribuição. Já aqueles que ingressaram a partir de 2013 e os que ingressaram antes, mas aderiram à previdência complementar, contribuem 11% até o teto do RGPS, que é de R\$ 5.839,45 em 2019 (BRASIL, 2004).

A PEC da reforma da previdência prevê que as alíquotas incidam de forma progressiva sobre a base de contribuição, assim como na proposta para as alíquotas do RGPS, conforme a seguinte tabela:

TABELA 3 — Alíquota do RPPS segundo a base de contribuição (2019)

Base de contribuição (R\$)	Alíquota
até um salário mínimo (atualmente R\$	7,5%

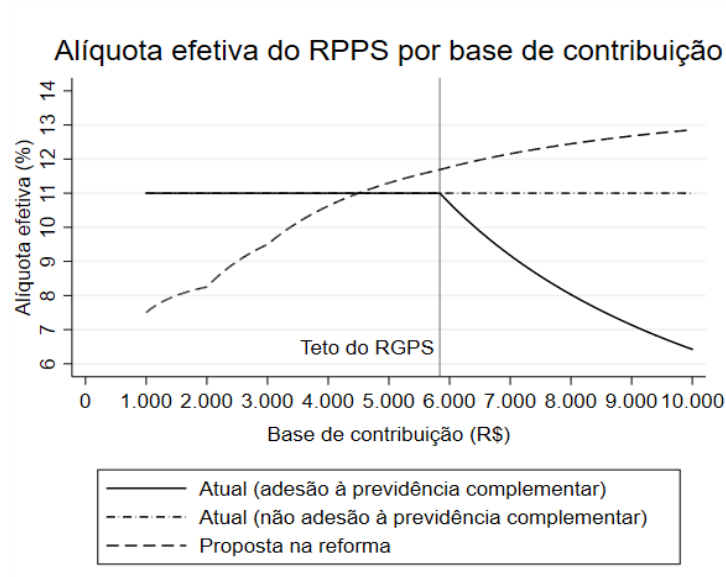
998,00)	
um salário mínimo a 2.000,00	9%
2.000,01 a 3.000,00	12%
3.000,01 a 5.839,45	14%
5.839,46 a 10.000,00	14,5%
10.000,01 a 20.000,00	16,5%
20.000,01 a 39.000,00	19%
acima de 39.000,01	22%

Fonte: Proposta de Emenda à Constituição 6/2019 (BRASIL, 2019b).

A versão da PEC aprovada na Câmara dos Deputados e que segue em tramitação no Senado Federal altera apenas as alíquotas para os servidores *federais* do RPPS.

Comparamos os dois regimes atuais e a proposta de mudança no gráfico abaixo:

GRÁFICO 7 – Alíquota efetiva do RPPS, por base de contribuição



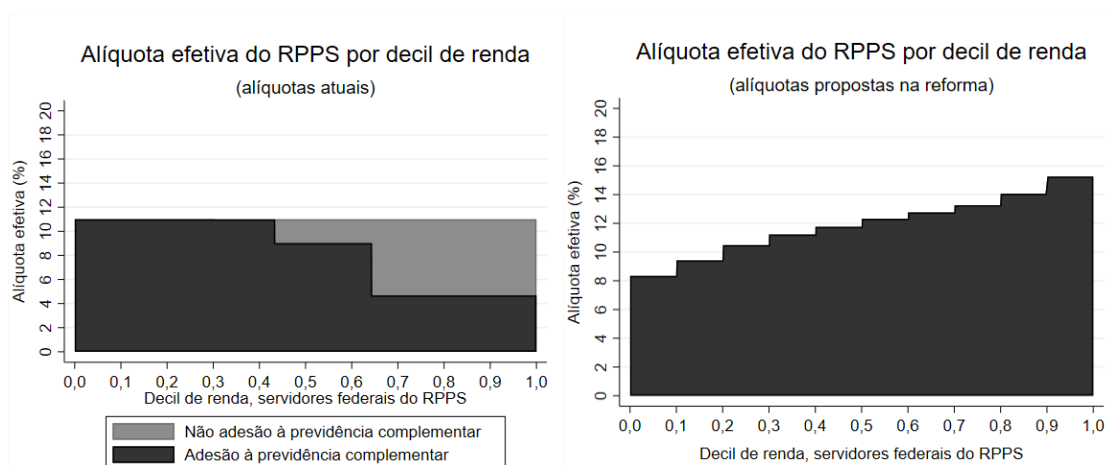
Fonte: elaboração nossa com o uso do *software* STATA 15.

Hoje, a alíquota da contribuição ao RPPS é neutra em relação à renda do servidor até o teto do RGPS, e, a partir desse valor, passa a ser regressiva. No caso de servidores que ingressaram antes de 2013 e não aderiram à previdência complementar, a alíquota atual é neutra em relação à renda, sendo de 11% independentemente do valor da base de contribuição.

A mudança proposta torna a contribuição ao RPPS totalmente progressiva, na medida em que a alíquota efetiva de contribuição aumenta constantemente com a renda, como pode-se ver no gráfico acima. Com os dados da PNADC do segundo trimestre de 2019, dividimos os servidores estatutários federais em decis de renda e calculamos a alíquota efetiva que incide sobre o rendimento médio de cada decil. Dispomos os dados nos gráficos abaixo, em que confirmamos a progressividade das novas alíquotas.

Note que as novas alíquotas propostas seriam progressivas do primeiro ao décimo decil. Uma análise similar (não reportada) levando em conta decis de renda de todos os servidores estatutários, não apenas os federais, leva a resultados semelhantes. Em suma, as novas alíquotas efetivas continuarão progressivas mesmo se forem incluídos servidores estaduais e municipais na reforma do RPPS.

GRÁFICO 8 – Comparação: alíquota efetiva atual e alíquota efetiva proposta na reforma (RPPS), por decil de renda



Fonte: elaboração nossa com o uso do *software* STATA 15, a partir de dados da PNADC do segundo trimestre de 2019.

5.3. Mensuração do impacto sobre a desigualdade em estática comparativa

Usando os dados da PNADC, é possível simular o impacto da mudança nas alíquotas sobre a renda disponível daqueles que contribuem à Previdência Social e, portanto, sobre a desigualdade de renda do Brasil, tal como medida pelo índice de Gini.

Para tanto, calculamos qual seria a renda líquida de contribuições à previdência de cada pessoa, na vigência das atuais e das novas alíquotas. Por exemplo, um contribuinte ao RGPS com R\$ 2 mil de salário contribuiria 9% segundo as regras atuais, o equivalente a R\$ 180; portanto, sua renda líquida de contribuições é de R\$ 1.820. Com as novas regras, essa mesma pessoa contribuiria R\$ 165,03, de modo que sua renda líquida de contribuições passaria a ser R\$ 1.834,97. A renda líquida de um não contribuinte é (e continuaria a ser), por definição, igual à sua renda total.

Calculamos o índice de Gini do Brasil a partir das rendas líquidas de todos os indivíduos pesquisados na PNADC,¹² considerando se são contribuintes ao RGPS (contribuem à previdência e trabalham no setor privado ou em autarquia estatal),

¹² Aplicando pesos amostrais, para obter um índice nacionalmente representativo.

RPPS (contribuem à previdência e são servidores estatutários), ou não contribuintes (os demais). Consideramos quem contribui opcionalmente (empregadores, trabalhadores por conta própria e trabalhadores familiares) não contribuintes, porque estão sujeitos a um regime de alíquota distinto que não é objeto deste artigo. Fizemos o mesmo com os militares da amostra, porque têm um regime próprio de previdência que não está contemplado na PEC.

Comparamos o índice de Gini calculado sobre as rendas líquidas com as alíquotas atuais com o índice calculado sobre as rendas líquidas com as novas alíquotas propostas, a fim de medir o impacto sobre a desigualdade em estática comparativa. A intenção deste exercício é verificar se a mudança nas alíquotas de fato reduz a desigualdade, o que corroboraria as conclusões das subseções anteriores. O tamanho do impacto sobre o Gini não é de especial interesse, mas supomos que seja irrisório. Isso que as mudanças no RGPS, que abrange muito mais contribuintes que o RPPS federal, não ultrapassam 1,6 ponto percentual.

Como não há dados na PNADC que permitam saber se um servidor público pesquisado aderiu ou não à previdência complementar, calculamos as rendas líquidas com duas premissas: em primeiro lugar, presumimos que todos os servidores estatutários aderiram à previdência complementar; em segundo lugar, presumimos que todos não aderiram. A diferença é, como vimos na seção acima, que os servidores estatutários que ganham acima do teto do RGPS pagam, pelas regras atuais, uma alíquota efetiva menor que 11% se aderiram à previdência complementar, mas continuam pagando 11% se não aderiram. Com as novas regras propostas, a diferença nas alíquotas de contribuição seguiria apenas para servidores estaduais e municipais.

Quando presumimos que todos os servidores estatutários aderiram à previdência complementar, estamos superestimando a renda líquida daqueles que não aderiram e ganham acima do teto do RGPS, e superestimando o índice de Gini. Quando presumimos que nenhum servidor aderiu à previdência complementar, estamos subestimando a renda líquida daqueles que aderiram e ganham acima do teto do RGPS, e subestimando o índice de Gini. Apresentamos os dois índices, a fim de apresentar um limite máximo e um mínimo ao valor do Gini.

Os resultados estão expostos na tabela abaixo. Nota-se que a mudança nas alíquotas de contribuição de fato teria o impacto de reduzir a desigualdade. Embora o

efeito seja irrisório, esse achado corrobora nossa conclusão anterior de que a mudança torna as alíquotas mais progressivas.

TABELA 4 – Estimativas do efeito das novas alíquotas sobre o índice de Gini

Base de cálculo do índice	Índice de Gini	
	Renda líquida de contribuições à previdência	
Premissa: quantos servidores aderiram à previdência complementar?	Todos (premissa 1)	Nenhum (premissa 2)
Índice com alíquotas atuais (A)	0,50948	0,50748
Índice com novas alíquotas (B)	0,50771	0,50657
Mudança (B – A)	-0,00177	-0,00091

Fonte: elaboração nossa com o uso do *software* STATA 15, a partir de dados da PNADC do segundo trimestre de 2019.

Refizemos os cálculos com a suposição de que as novas alíquotas do RPPS atingissem todos os servidores estatutários, não apenas os federais. Nesse caso, a redução da desigualdade seria de 0,00381 (premissa 1) ou de 0,00181 (premissa 2), cerca do dobro da redução estimada com a atual reforma. Esse resultado reforça a ideia de que incluir servidores estaduais, distritais e municipais na reforma da previdência seria essencial para aumentar o impacto das novas alíquotas sobre a desigualdade.

O exercício feito nesta seção é ilustrativo dos impactos mais óbvios da mudança nas alíquotas, mas tem algumas limitações.

Em primeiro lugar, não se recomenda o uso de pesquisas por amostragem, como a PNADC, para calcular a desigualdade de renda. Os índices de desigualdade calculados com base nessas pesquisas tendem a subestimar a desigualdade real, porque não captam a renda do topo da distribuição (dos mais ricos) tão bem quanto medidas alternativas, que usam, por exemplo, dados tributários. Porém, já que a reforma proposta aumenta as alíquotas dos mais ricos, ao usar dados da PNADC, estamos *subestimando* a redução da desigualdade causada pela mudança nas

alíquotas. Portanto, ainda que as estimativas do valor da redução estejam erradas, a conclusão de que a mudança reduz a desigualdade permanece correta.

Em segundo lugar, a PNADC cataloga apenas a renda autodeclarada, o que é problemático se houver diferença sistemática entre a renda autodeclarada e a renda real. Nesse caso, não só as estimativas do índice de Gini estariam enviesadas, como também a direção do viés seria desconhecida.

Em terceiro lugar, uma limitação fundamental deste exercício é medir a redução da desigualdade em estática comparativa. Ou seja, uma premissa do exercício é que mudariam apenas as alíquotas de contribuição, todo o resto permanecendo constante. O impacto do resto da reforma da previdência (como a mudança das regras da aposentadoria) não é considerado. Mais ainda, a mudança nas alíquotas pode ter alterado os incentivos aos quais respondem os agentes econômicos, alterando sua renda líquida para além do impacto direto. Para superar essa limitação, seria preciso medir o efeito da reforma da previdência como um todo sobre a desigualdade num modelo de equilíbrio geral, que considere efeitos indiretos sobre a renda.

6. Conclusão

Começamos o trabalho descrevendo o sistema de previdência, suas vulnerabilidades e como os movimentos demográficos põem uma grande pressão fiscal sobre todos os três entes federados. Definimos as três mais relevantes categorias em que as mudanças propostas podem ser classificadas e analisamos seus respectivos impactos do ponto de vista fiscal e social.

Em seguida, focamos a análise no impacto distributivo das novas alíquotas de contribuição à Previdência Social. No caso do RGPS, apontamos como as novas alíquotas racionalizam a contribuição, removendo as distorções causadas pelos “saltos” nas alíquotas efetivas atuais. E, tanto no caso do RGPS quanto no do RPPS federal, vimos que as novas alíquotas são mais progressivas que as anteriores.

A partir dos dados mais recentes disponíveis da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, verificamos que, no RGPS, as novas alíquotas efetivas seriam crescentes (progressivas) entre os segundo e nono decis de renda dos contribuintes, enquanto as alíquotas efetivas atuais só o são entre os sexto e nono decis.

Entre servidores estatutários federais, as novas alíquotas seriam crescentes (progressivas) em toda a distribuição, independentemente de adesão à previdência complementar. As alíquotas efetivas atuais, em contraste, são constantes (neutras) para aqueles que não aderiram à previdência complementar e decrescentes (regressivas) para aqueles que aderiram.

Essa conclusão de maior progressividade é corroborada pelo exercício em que calculamos o impacto em estática comparativa das novas alíquotas propostas sobre a desigualdade de renda, medida pelo índice de Gini calculado sobre a renda líquida das contribuições à previdência. Encontramos que a mudança nas alíquotas teria o impacto de reduzir a desigualdade, ainda que num valor muito pequeno; a inclusão de servidores estatutários dos estados, DF e municípios na reforma dobraria o efeito.

Todavia, vale ressaltar que esse cálculo do impacto sobre a desigualdade tem diversas limitações. Seriam necessários estudos com análises (um modelo de equilíbrio geral, por exemplo) e metodologias (como o uso de dados tributários de renda) mais robustas para avaliar mais precisamente o impacto das novas alíquotas de contribuição, e da reforma da previdência em geral, sobre a desigualdade.

Referências

- BRASIL. [2004]. **Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004**. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm. Acesso em: 19 ago. 2019.
- BRASIL. [2019a]. Ministério da Economia. **Portaria nº 9, de 15 de janeiro de 2019**. Dispõe sobre o reajuste dos benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e dos demais valores constantes do Regulamento da Previdência Social – RPS. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/01/2019&jornal=515&pagina=25&totalArquivos=115>. Acesso em: 19 ago. 2019.
- BRASIL. [2019b]. **Proposta de Emenda à Constituição 6/2019**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Versão remetida pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados ao Senado Federal por meio do Ofício nº 720/2019/SGM-P. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=458D911437AC2A4C56D5CB34F3440075.proposicoesWebExterno2?codteor=1787050&filename=Tramitacao-PEC+6/2019. Acesso em: 19 ago. 2019.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Projeções da população do Brasil e Unidades da Federação por sexo e idade: 2010–2060**. [Rio de Janeiro]: IBGE, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em: 23 ago. 2019.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua**. 2. trim. 2019. [Rio de Janeiro]: IBGE, 2019. Disponível em: https://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm?caminho=Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Microdados/2019. Acesso em: 19 ago. 2019.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **IPEAData**. Social – Temas – Demografia. [Brasília]: IPEA, [2019?]. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 23 ago. 2018.
- NERY. **REFORMA DA PREVIDÊNCIA: uma introdução em perguntas e respostas**. Senado, 2016. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/528635/TD219.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- NERY. **Relação entre militares ativos e inativos nos Estados brasileiros e comparação com o Espírito Santo**. Senado, 2017. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/528824/TD227.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

PELLEGRINI. **Análise do texto da reforma previdenciária aprovado na Câmara dos Deputados.** IFI/Senado, 2019. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/558985/NT37_Reforma_previdencaria.pdf

PELLEGRINI. **A Situação das Previdências Estaduais.** IFI/Senado, 2019. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/557965/EE_09_Previdencia_Estadual.pdf

SCHETTINI, DOS SANTOS e PIRES. **Militares estaduais no contexto da Nova Previdência.** IPEA, 2019. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9282/1/cc_43_nt_militares%20estaduais_no_contexto_da_nova_previdencia.pdf