

Destaques

- Envelhecimento e queda da natalidade guiam a discussão da reforma da previdência.
- Redução do crescimento da população em idade ativa dificulta o financiamento da previdência.
- Critério de idade mínima para concessão de aposentadorias é observado em grande parte do mundo.
- Os benefícios do regime geral evoluíram acima da inflação nos últimos vinte anos.
- Exercício com projeções demográficas para o regime geral sugere gasto de 8,5 a 10% do PIB em 2060.
- Correção do mínimo eleva Benefícios de Prestação Continuada a 7,6 vezes o nível de 1999.
- Despesa de todos os regimes previdenciários atingiu 13,4% do PIB ou R\$ 876 bilhões em 2017.
- Déficit previdenciário, incluindo regimes público e privado, foi de 5,1% do PIB em 2017.
- Aposentadoria média do servidor público federal equivale a 19 vezes a do regime geral.
- As pensões no serviço público federal são 17 vezes superiores ao benefício médio do regime geral.
- Valor da dívida ativa que pode ser recuperado é calculado em R\$ 87 bilhões.
- PEC acaba com a desvinculação das receitas da seguridade social.
- Há déficit na seguridade independentemente da consideração da DRU.
- PEC torna as regras de aposentadorias e pensões mais restritivas.
- Proposta eleva as alíquotas dos regimes próprios e as torna progressivas, no caso da União.
- Os detalhes das regras das aposentadorias e pensões passarão a ser tratados em lei complementar.

As publicações da IFI atendem ao disposto na Resolução nº 42/2016 e não expressam a opinião do Senado Federal, de suas Comissões ou parlamentares. Todas as edições do RAF estão disponíveis para download em: <http://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-ifi>.

Contatos: ifi@senado.leg.br | (61) 3303-2875

Facebook: www.facebook.com/instituicaoofiscalindependente

Twitter: <https://twitter.com/ifibrasil>

Instagram: <https://www.instagram.com/ifibrasil>

Resumo

- Informações relativas à demografia no Brasil indicam forte redução nos índices de natalidade, além de aumento da expectativa de vida da população idosa. Se, por um lado, o envelhecimento da população é bom e decorre de melhores condições de saúde no país, por outro, impõe desafios ao funcionamento do sistema previdenciário, visto que os aposentados recebem seus benefícios, em média, por mais tempo. Essa situação exige revisão nas regras de concessão dos benefícios previdenciários, de modo a garantir o pagamento de pensões e aposentadorias a todos os brasileiros, desta e das futuras gerações. **(Página 6)**
- A transição demográfica por que passa o país também faz com que o tamanho da população economicamente ativa, isto é, a população em idade de participar do mercado de trabalho, diminua ao longo do tempo. Como o sistema previdenciário no país opera sob o regime de repartição (os trabalhadores da ativa custeiam as aposentadorias pagas aos inativos), o financiamento dos diferentes regimes previdenciários torna-se mais difícil. Trata-se de mais um elemento a justificar uma reforma da Previdência. **(Página 6)**
- Informações referentes à concessão de aposentadorias em diferentes países revelam que, em muitas localidades levantadas, critérios de idade mínima configuram condição necessária para acesso a benefícios previdenciários. O Brasil é um dos poucos países do mundo em que a idade mínima não constitui uma condição necessária para os indivíduos se aposentarem. **(Página 6)**
- As quantidades de benefícios emitidos do RGPS evoluem com o aumento da população idosa, enquanto os valores médios dos benefícios, atrelados ao salário mínimo, crescem, em geral, acima da inflação, ao refletirem de maneira direta a regra de correção adotada para o piso salarial. O valor médio do Benefício de Prestação Continuada (BPC), por exemplo, é hoje 7,6 vezes superior ao observado em 1999. **(Página 13)**
- Exercício proposto neste relatório indica que aposentadorias por idade e por tempo de contribuição podem aumentar de 4,3% do PIB, em 2018, para uma faixa de 8,5% a 10% do PIB, até 2060. Ainda que baseado em premissas simplificadoras, o cálculo ajuda a entender que o crescimento da população idosa, conforme projeções do IBGE, afetará fortemente as contas públicas, reforçando a importância do debate sobre a Previdência. **(Página 13)**
- Somados os regimes previdenciários – RGPS, RPPS federal, municipal e estadual –, a despesa alcançou R\$ 876 bilhões em 2017. O RGPS foi quem mais consumiu recursos ao registrar gasto de R\$ 557,2 bilhões (8,5% do PIB), seguido pelo regime estadual, cujo dispêndio atingiu R\$ 158,8 bilhões (2,4% do PIB). Na União, despesa previdenciária consumiu R\$ 119,3 bilhões, seguido pelo RPPS municipal com R\$ 41 bilhões. **(Página 32)**
- Déficit dos regimes civil e militar foram praticamente equivalentes em 2018, próximo de R\$ 45 bilhões cada um. Análise desagregada por poder revela ainda que aposentadorias e pensões do RPPS federal são muito superiores ao observado no RGPS, cujo benefício médio gira em torno de R\$ 1.300/1.400 por mês. **(Página 32)**
- Segundo informações presentes no documento de Prestação de Contas do Presidente da República – exercício 2017, aproximadamente R\$ 71 bilhões do estoque da dívida ativa previdenciária estão parcelados. Na hipótese de arrecadar integralmente esses recursos, e descartando-se os R\$ 269,4 bilhões referentes aos créditos com notas C e D, o valor potencial que poderia ser resgatado é de R\$ 87 bilhões. **(Página 37)**
- A PGFN calcula o ajuste para perdas da dívida ativa, atribuindo, para o volume de créditos com ratings “A” e “B”, respectivamente, expectativa de recuperação de 70% e 50%. Considerando, portanto, que parte desses créditos não necessariamente serão recuperados de maneira integral, o volume potencial de recursos arrecadados a partir da aplicação de novas ações de cobrança diminuiria de R\$ 87 bilhões para R\$ 16 bilhões. **(Página 38)**
- A PEC da Previdência acaba com a desvinculação das contribuições sociais destinadas à seguridade social (DRU). Em 2018, o déficit da seguridade social foi de R\$ 280,6 bilhões, ou 4,1% do PIB. Sem a DRU, o déficit teria sido de R\$ 171,0 bilhões, ou 2,5% do PIB. A DRU agrava o déficit da seguridade, mas seu impacto sobre o déficit da previdência é irrisório. Embora o mecanismo vise aumentar a flexibilidade da gestão orçamentária, no caso da seguridade ele se tornou inócuo, em razão dos elevados e persistentes déficits. **(Página 38)**
- A proposta de reforma previdenciária apresenta entre suas medidas centrais a mudança das regras de elegibilidade e de cálculo do valor da aposentadoria e pensão do RGPS e dos regime próprios dos servidores públicos, a transferência do detalhamento dessas regras para lei complementar, a apresentação de disposições transitórias enquanto as leis não são aprovadas, o oferecimento de regras de transição para os segurados que já cumpriram boa parte dos requisitos previstos na atual legislação, mudanças nas regras de benefícios assistenciais, aumento nas alíquotas das contribuições feitas aos regimes próprios e introdução da progressividade nas alíquotas do regime próprio da União e do RGPS. **(Página 43)**

COMISSÃO DIRETORA DO SENADO FEDERAL

PRESIDENTE

Senador Davi Alcolumbre (DEM-AP)

1º VICE-PRESIDENTE

Senador Antonio Anastasia (PSDB-MG)

2º VICE-PRESIDENTE

Senador Lasier Martins (Pode-RS)

1º SECRETÁRIO

Senador Sérgio Petecão (PSD-AC)

2º SECRETÁRIO

Senador Eduardo Gomes (MDB-TO)

3º SECRETÁRIO

Senador Flávio Bolsonaro (PSL-RJ)

4º SECRETÁRIO

Senador Luis Carlos Heinze (PP-RS)

SUPLENTES DE SECRETÁRIO

1º SUPLENTE

Senador Marcos do Val (PPS-ES)

2º SUPLENTE

Senador Weverton (PDT-MA)

3º SUPLENTE

Senador Jaques Wagner (PT-BA)

4º SUPLENTE

Senadora Leila Barros (PSB-DF)

Secretário-Geral da Mesa

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

Diretora-Geral

Ilana Trombka

Secretaria de Comunicação Social

Angela Silva Brandão

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE

Diretor-Executivo

Felipe Scudeler Salto

Diretores

Gabriel Leal de Barros | Rodrigo Octávio Orair

Analistas

Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi | Alexandre Augusto Seijas de Andrade | Daniel Veloso Couri | Josué Alfredo Pellegrini |
Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

Estagiários

Luiza Muniz Navarro Mesquita | Pedro Henrique Oliveira de Souza

Layout do relatório: SECOM/COMAP

Apresentação

A Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal publica, mensalmente, o Relatório de Acompanhamento Fiscal, com o objetivo de prover aos Senadores e Senadoras, à imprensa e ao público em geral uma visão atualizada sobre os eventos fiscais relevantes no Brasil. A presente edição é especial, inteiramente dedicada à Previdência Social. Por isso, não segue o formato padrão do relatório (Contexto Macroeconômico, Conjuntura Fiscal e Orçamento).

A opção pela Edição Especial se deve à importância do tema para o equilíbrio das contas públicas e ao recente envio da PEC nº 6/2019 ao Congresso Nacional, com a proposta de reforma previdenciária do Poder Executivo Federal. O assunto demandará posicionamentos mais aprofundados da IFI e, por essa razão, estamos utilizando nosso principal produto também para esse propósito.

Este relatório está dividido em quatro seções: a primeira é sobre demografia; a segunda apresenta os dados da Previdência Social e o cálculo do déficit; a terceira analisa a PEC nº 6, de 2019; e a quarta traz a íntegra de duas Notas Técnicas produzidas pela IFI para calcular os impactos das mudanças contidas na PEC para o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Abono Salarial. Assim, este encarte reúne o material já produzido pela Instituição sobre a Previdência até este momento.

As seções de demografia e análise dos dados previdenciários evidencia que o período do chamado bônus demográfico já está terminando. Essas questões demográficas trarão dificuldades ao financiamento dos gastos com aposentadorias, pensões e benefícios sociais. O déficit agregado da Previdência Social, contabilizados os regimes público e privado, é da ordem de R\$ 900 bilhões, mais de 13% do PIB.

A análise da PEC indica que as mudanças apresentadas pelo Governo serão relevantes para os cenários fiscais prospectivos. A fixação de idade mínima e a criação das alíquotas progressivas são dois pilares da PEC. Cálculos preliminares apresentados em exercício de simulação deste relatório apontam que a despesa com aposentadorias por idade e por tempo de contribuição do regime geral poderiam saltar dos atuais 4,3% do PIB para 8,5% a 10% do PIB até 2060. Isso sem contar o crescimento dos outros benefícios do regime geral e dos regimes próprios dos servidores.

Obviamente, o presente relatório não esgota o assunto e outros trabalhos serão divulgados sobre o tema pela IFI, com novas abordagens, simulações e cálculos para pontos importantes da PEC da Previdência. Trata-se, sem dúvida, de um evento fiscal relevante que merece a análise e o debate adequados, para o qual nossa equipe pretende colaborar, fornecendo números e avaliações eminentemente técnicas.

Felipe Scudeler Salto

Diretor-Executivo

Sumário

DESTAQUES.....	1
RESUMO.....	2
APRESENTAÇÃO.....	4
SUMÁRIO.....	5
1. DIAGNÓSTICO DAS CONDIÇÕES DEMOGRÁFICAS NO BRASIL.....	6
1.1 Envelhecimento da população.....	6
1.2 Razão de dependência.....	8
1.3 Condições de aposentadoria em diferentes países.....	9
1.4 Expectativa de sobrevivência.....	11
2. DIAGNÓSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	13
2.1 Análise do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e dos Benefícios Assistenciais.....	13
2.1.1 Visão geral dos benefícios.....	14
2.1.2 Os Benefícios do RGPS.....	17
2.1.3 Valores médios, despesas, receitas e déficit previdenciário.....	19
Box. Um exemplo hipotético para entender a sensibilidade do RGPS à demografia.....	22
2.2 Dados consolidados da Previdência e Análise do Regime Próprio de Previdência do Servidor (RPPS).....	32
2.2.1 RPPS Federal.....	33
2.2.2 RPPS Subnacional.....	35
2.3 Dívida Ativa Previdenciária.....	37
2.4 A questão da DRU e o déficit da Previdência Social.....	38
3. ANÁLISE DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO (PEC) Nº 6, DE 2019.....	43
3.1 Introdução.....	43
3.2 A nova regra geral para recebimento de aposentadorias e pensões.....	43
3.4 As regras de transição previstas na PEC.....	49
3.5 Mudanças nas contribuições previdenciárias.....	53
3.6 Trabalhador rural na PEC.....	56
3.7 Medidas relativas à organização e sustentabilidade do RPPS.....	57
3.8 Outros assuntos tratados na PEC.....	58
4. IMPACTOS FISCAIS DA PEC Nº 6/2019: BPC E ABONO SALARIAL.....	60
TABELAS FISCAIS.....	76
PROJEÇÕES DA IFI.....	79

1. DIAGNÓSTICO DAS CONDIÇÕES DEMOGRÁFICAS NO BRASIL

1.1 Envelhecimento da população

Condições demográficas impõem necessidade de reforma. Em linhas gerais, a Reforma da Previdência tem ganhado importância no Brasil em razão do envelhecimento da população. Diferentemente do que ocorreu em outros países do mundo, nas últimas quatro décadas, esse processo de envelhecimento tornou-se bastante acentuado, com forte redução nas taxas de natalidade.

O reflexo desse fenômeno é a redução gradativa da parcela de jovens na população brasileira. A partir de informações disponibilizadas pelo IBGE referentes a projeções da população brasileira, foram construídas pirâmides etárias por sexo para os seguintes anos: 2000, 2015, 2030, 2045 e 2060.

Os Gráficos 1 a 5 ilustram o fenômeno do envelhecimento populacional descrito anteriormente. Ao longo do tempo, a pirâmide populacional deixa de ter um formato típico de países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos e passa a ter um aspecto similar ao verificado em países desenvolvidos, com maior concentração relativa de pessoas em idade adulta e na terceira idade.

GRÁFICO 1. PROJEÇÃO POPULACIONAL - MILHÕES. 2000

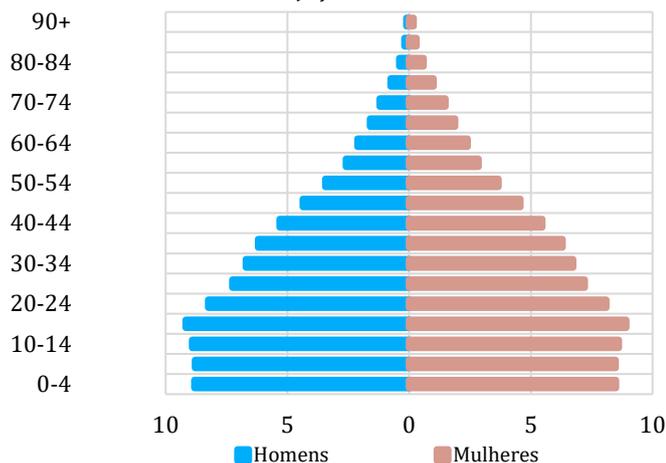


GRÁFICO 2. PROJEÇÃO POPULACIONAL - MILHÕES. 2015

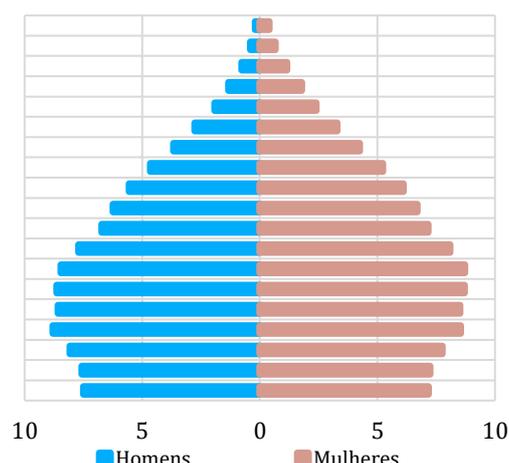


GRÁFICO 3. PROJEÇÃO POPULACIONAL - MILHÕES. 2030

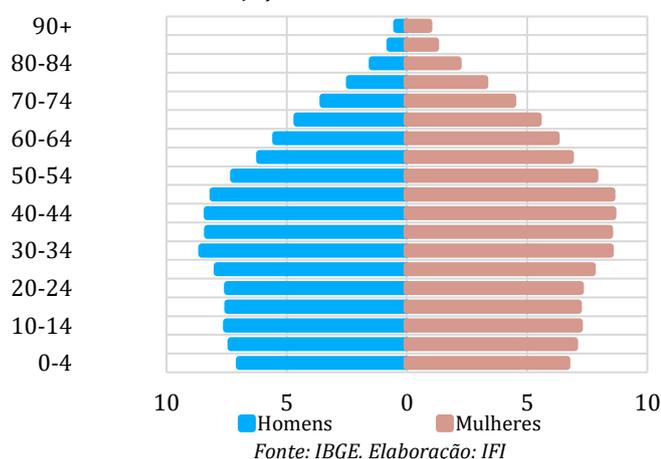


GRÁFICO 4. PROJEÇÃO POPULACIONAL - MILHÕES. 2045

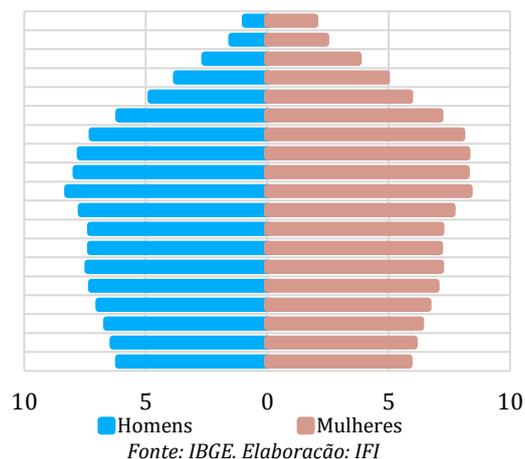
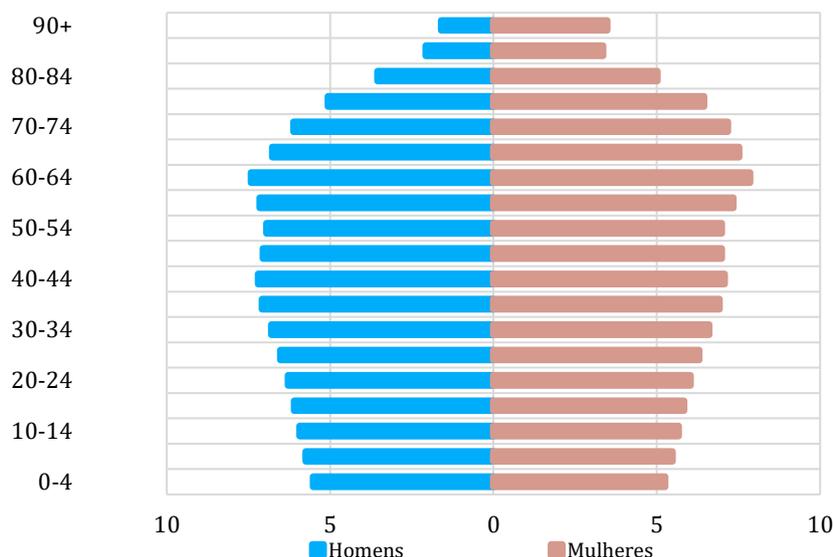


GRÁFICO 5. PROJEÇÃO POPULACIONAL - MILHÕES. 2060



Fonte: IBGE. Elaboração: IFI

Participação de jovens vem diminuindo na população, enquanto a parcela de idosos só cresce. A título de ilustração, em 2000, de acordo com o IBGE, havia 52,1 milhões de pessoas no país com idade de zero a 14 anos, correspondendo a 30% da população brasileira. Em 2015, esse grupo etário correspondia a 45,34 milhões de pessoas, ou 22,3% da população. Ou seja, em um intervalo de 15 anos, a proporção de indivíduos no grupo de idade de zero a 14 anos em relação ao total da população caiu 7,7 pontos percentuais.

No mesmo período, a população de idosos, que inclui as pessoas acima de 65 anos de idade, cresceu 2,8 pontos percentuais, de 5,6% em 2000, para 8,4% em 2015. Considerando as projeções do IBGE para 2030, essa parcela relativa dos idosos na população total subirá a 13,5%, um aumento de 5,1 pontos percentuais frente a 2015.

Em suma, as tábuas de projeção populacional do IBGE indicam claramente uma redução nas taxas de natalidade no país, evidenciada pela retração da proporção de pessoas de zero a 14 anos na população brasileira, ao mesmo tempo em que se verifica aumento substancial do contingente de idosos no país. Esse fenômeno continuará nas próximas décadas, exigindo dos gestores públicos adequação das políticas para fazer frente a essa nova configuração demográfica.

Índices de natalidade estão caindo, enquanto proporção de idosos está aumentando na população. A Tabela 1 traz informações referentes à parcela relativa de idosos e de jovens com idade até 14 anos na população total brasileira. Os dados foram manipulados pela IFI a partir de informações divulgadas pelo IBGE. A evolução da participação de pessoas com menos de 14 anos na população, a partir das projeções do IBGE, suscita a questão da redução dos índices de natalidade sobre a Previdência Social no país. Em 2020, essa participação estará em torno de 20%, com tendência a diminuir ainda mais nas próximas décadas. Quanto mais modesta a natalidade, menor tenderá a ser o fluxo de pessoas entrando para o mercado de trabalho, reduzindo as possibilidades de arrecadação. Será mais difícil, portanto, financiar as aposentadorias, cujo crescimento será mais intenso diante do envelhecimento da população.

TABELA 1. PROPORÇÃO DE IDOSOS E DE PESSOAS DE 0 A 14 ANOS NA POPULAÇÃO TOTAL BRASILEIRA

Ano	Proporção de idosos (pessoas acima de 65 anos) na população total	Proporção de pessoas de 0 a 14 anos na população total
1980	4,0%	38,2%
1990	4,4%	35,3%
2000	5,6%	30,0%
2010	7,3%	24,7%
2020	9,8%	20,9%
2030	13,5%	19,0%
2040	17,4%	16,8%
2050	21,9%	15,4%
2060	25,5%	14,7%

Fonte: IBGE. Elaboração: IFI

1.2 Razão de dependência

País experimenta redução de jovens, aumento da população idosa e redução de pessoas no mercado de trabalho.

A rápida mudança demográfica verificada no Brasil implica redução na proporção de jovens, com aumento concomitante de idosos na população. Espera-se, além disso, outra mudança importante na demografia do país: a queda da população em idade ativa, isto é, de pessoas que compõem a força de trabalho. Este grupo concentra indivíduos com idade entre 15 e 64 anos.

Conceito de razão de dependência. O conceito de razão de dependência demográfica indica a parcela de uma população dependente suportada pela população potencialmente produtiva (em idade de trabalhar)². A razão de dependência pressupõe que jovens e idosos de uma população são dependentes economicamente dos demais. Consideram-se dependentes pessoas com até 14 anos e pessoas acima de 65 anos.

Cálculo da razão de dependência. A razão de dependência pode ser decomposta em: razão de dependência de jovens (RDJ) e razão de dependência de idosos (RDI). A soma das duas componentes fornece a razão de dependência total (RDT).

A RDJ é calculada pela razão entre o número de pessoas entre 0 e 14 anos e o número de indivíduos entre 15 e 64 anos na população, multiplicada por 100. Por sua vez, a RDI é obtida por meio da razão entre o número de pessoas com mais de 65 anos e o número de pessoas entre 15 e 64 anos de idade, também multiplicada por 100.

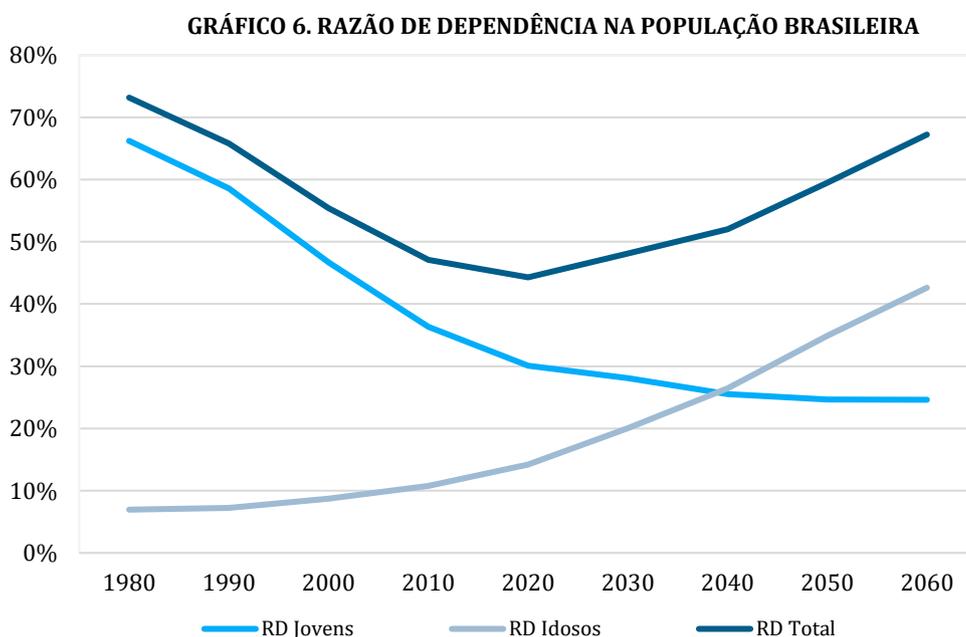
Queda da proporção de pessoas em idade de trabalhar afeta regimes previdenciários. A queda relativa da população economicamente ativa é importante por indicar perda da capacidade deste grupo para financiar os grupos dependentes da população (jovens de até 14 anos e idosos). Em um sistema de Previdência Social baseado no regime de repartição, em que os trabalhadores da ativa sustentam os indivíduos aposentados, isso configura um fator de preocupação. A ideia é que, com um menor número de trabalhadores ativos no mercado de trabalho para pagar os

² Ver Boletim Regional do Banco Central do Brasil, jan/2015. <https://www.bcb.gov.br/pec/boletimregional/port/2015/01/br201501b3p.pdf>. Acesso em 07/03/2016.

benefícios dos aposentados e pensionistas, a necessidade de medidas para garantir a sustentabilidade dos regimes previdenciários se faz necessária³.

Bônus demográfico no país está próximo ao fim. O Gráfico 6 ilustra o fenômeno do fim do bônus demográfico. A RDT começará a crescer a partir do início da próxima década, impulsionada pelo maior incremento na RDI. A título de comparação, em 2000, segundo o IBGE, a RDT registrada foi de 55,4%, em que 46,7% era devido à RDJ e 8,7%, à RDI. Em 2020, a RDT deverá ser de 44,3%, com 30,1% de RDJ e 14,2% de RDI. Até 2060, as projeções do IBGE indicam uma RDT de 67,2%, sendo 24,6% devido à RDJ e 42,6%, à RDI.

Consequências do envelhecimento da população. O envelhecimento da população, fenômeno que indica melhores condições de saúde para os cidadãos brasileiros, trará consequências não apenas para o sistema previdenciário, como também para a economia, impondo ao país o desafio de elevar os níveis de produtividade do trabalho para manter o crescimento econômico em bases sustentáveis.



Fonte: IBGE. Elaboração IFI

1.3 Condições de aposentadoria em diferentes países

Outros países já instituíram idade mínima de aposentadoria. Enquanto a discussão sobre a Reforma da Previdência no Brasil amadurece na sociedade, outros países do mundo já implementaram medidas para tornar os regimes previdenciários sustentáveis. A Tabela 2 traz uma síntese das condições vigentes para aposentadorias em alguns países

³ Para maiores informações, ver Nery, P. (2016), Reforma da Previdência: Uma Introdução em Perguntas e Respostas, TD 19/2016, Consultoria Legislativa, Senado Federal. <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td219>. Acesso em 07/03/2019.

do G-20, grupo que concentra as 19 maiores do mundo mais a União Europeia, além de países da América do Sul. As informações foram compiladas pela IFI a partir dos anuários da *Social Security Administration*⁴.

Países da América do Sul possuem idade mínima de 65 anos para homens. A análise da tabela indica que muitos países implementaram alguma regra de exigência de idade mínima para tornar as pessoas elegíveis para aposentar-se. Na América do Sul, Argentina, Chile e Peru já exigem, ao menos, 65 anos para conferir aposentadoria aos homens, idade estabelecida na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6, de 2019. É possível verificar também que, em alguns países, como a Alemanha, a Austrália, a Coreia do Sul e os Estados Unidos, estão em vigência regras de transição que elevam gradualmente a idade mínima a determinados patamares.

Idade mínima para garantir sustentabilidade dos regimes. O fato de muitos países já adotarem critério de idade mínima para concessão de benefícios previdenciários indica a importância da medida para garantir a sustentabilidade dos regimes previdenciários, a despeito de particularidades inerentes a cada localidade.

TABELA 2: CRITÉRIOS PARA APOSENTADORIA (HOMENS E MULHERES) EM ALGUNS PAÍSES DO G-20 E DA AMÉRICA DO SUL

G-20	
África do Sul	Idade mínima de 60 anos
Alemanha	65 anos e 7 meses (aumentando um mês por ano antes de 2023 e dois meses até atingir 67 anos em 2029)
Austrália	65 anos (aumento de 6 meses a cada dois anos desde julho de 2017 até chegar em 67 anos em julho de 2023)
Canadá	60 a 64 anos
Coreia do Sul	61 anos (aumentando gradativamente até 65 anos em 2034)
Estados Unidos	66 anos (aumentando até 67 anos em 2027)
França	62 anos (para o benefício mínimo) e 67 anos (para benefício integral)
Índia	58 anos
Indonésia	56 anos (aumentando um ano a cada três anos, até chegar a 65 anos em 2043)
Itália	66 anos e 7 meses (aumentando para 67 anos em 2019)
Japão	65 anos
México	65 anos
Reino Unido	65 anos (homens) e 63 anos (mulheres)
Rússia	60 anos (homem) e 55 anos (mulher)
Turquia	60 anos (homem) e 58 anos (mulher)
AMÉRICA DO SUL	
Argentina	65 anos (homem) e 60 anos (mulher)
Bolívia	55 anos (homem) e 50 anos (mulher)
Chile	65 anos (homem) e 60 anos (mulher)
Colômbia	62 anos (homem) e 57 anos (mulher)
Paraguai	60 anos
Peru	65 anos
Uruguai	60 anos
Venezuela	60 anos (homem) e 55 anos (mulher)

Fonte: *Social Security Programs Throughout the World*. Elaboração IFI

⁴ *Social Security Programs Throughout the World*. <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/>. Acesso em 01/03/2019.

1.4 Expectativa de sobrevida

Expectativa de vida ao nascer não é critério adequado para idade mínima. Um argumento frequentemente utilizado por críticos da reforma do sistema previdenciário brasileiro sugere que pessoas moradoras de áreas mais pobres, em que a expectativa de vida ao nascer é mais baixa, não usufruiriam da aposentadoria quando se tornassem idosos, ou que teriam de trabalhar até morrer.

Essa linha de argumentação sugere incompreensão em relação aos conceitos de expectativa de vida ao nascer e de expectativa de sobrevida (expectativa de vida quando se atinge determinada idade). Conforme discutido na seção 1.1 deste relatório, tanto a expectativa de vida ao nascer, quanto a expectativa de sobrevida aos 60 ou 65 anos estão aumentando na população brasileira.

Expectativa de vida ao nascer considera mortalidade infantil e mortes de jovens. A expectativa de vida ao nascer, ou expectativa de sobrevida na idade zero, corresponde a uma idade média em que as pessoas de determinada localidade falecem, e leva em consideração as taxas de mortalidade infantil e mortes por causas externas em jovens, tais como homicídios, acidentes de trânsito, doenças, etc. Regiões mais pobres, com piores indicadores sociais, tendem a apresentar menores valores para a expectativa de vida ao nascer.

Indicador correto para idade mínima é expectativa de sobrevida em idades mais avançadas. Como bem destaca Nery (2016), utilizar índices de mortalidade infantil para sustentar o argumento de que a idade mínima de aposentadoria deveria ser mais baixa implica, de forma incoerente, justificar transferências de renda indevidas a grupos da sociedade de faixas etárias mais elevadas. Ainda, não existe correlação perfeita entre a expectativa de vida em idades mais avançadas e a renda de um país.

A rápida transição demográfica verificada no Brasil implica que, à medida que as pessoas vivem mais tempo, aumenta o tempo de recebimento dos benefícios previdenciários. Com as regras de aposentadoria vigentes, isso ocorre sem uma contrapartida, pois há cada vez menos trabalhadores no mercado de trabalho. Existe, portanto, um descasamento entre os períodos de contribuição e de recebimento das aposentadorias e pensões, o que reforça a necessidade de reformulação dos critérios de aposentadoria.

Expectativa de sobrevida aos 60 ou 65 anos pouco difere no país, mesmo entre regiões geográficas. A partir das tábuas de mortalidade mais recentes divulgadas pelo IBGE, a IFI construiu tabelas (3 a 8) com a expectativa de sobrevida na idade zero, aos 60 e aos 65 anos, para o Brasil e as regiões geográficas, para os anos 2000, 2004, 2012 e 2017. Importante notar que a expectativa de sobrevida em idades mais avançadas, indicador que importa para a fixação de idade mínima como critério de aposentadoria, não difere muito entre as macrorregiões.

TABELA 3: EXPECTATIVA DE SOBREVIDA NA IDADE ZERO, AOS 60 ANOS E AOS 65 ANOS - BRASIL

Brasil Idade	Homens				Mulheres			
	2000	2004	2012	2017	2000	2004	2012	2017
Ao nascer	66,01	67,83	70,91	72,46	73,92	75,53	78,22	79,56
Aos 60 anos	17,39	18,18	19,71	20,43	20,85	21,71	23,25	24,08
Aos 65 anos	14,23	14,92	16,28	16,91	17,17	17,94	19,33	20,10

Fonte: IBGE. Elaboração IFI.

TABELA 4: EXPECTATIVA DE SOBREVIVÊNCIA NA IDADE ZERO, AOS 60 ANOS E AOS 65 ANOS - NORTE

Norte	Homens				Mulheres			
	2000	2004	2012	2017	2000	2004	2012	2017
Ao nascer	65,10	66,15	68,03	69,05	71,06	72,53	75,01	76,26
Aos 60 anos	16,68	17,37	18,64	19,02	18,93	19,87	21,45	22,16
Aos 65 anos	13,47	14,12	15,32	15,65	15,41	16,28	17,76	18,40

Fonte: IBGE. Elaboração IFI.

TABELA 5: EXPECTATIVA DE SOBREVIVÊNCIA NA IDADE ZERO, AOS 60 ANOS E AOS 65 ANOS - NORDESTE

Nordeste	Homens				Mulheres			
	2000	2004	2012	2017	2000	2004	2012	2017
Ao nascer	63,58	65,09	67,80	69,25	71,38	73,17	76,13	77,58
Aos 60 anos	17,27	17,64	18,76	19,26	20,13	20,86	22,19	22,98
Aos 65 anos	14,08	14,43	15,47	15,91	16,55	17,20	18,41	19,13

Fonte: IBGE. Elaboração IFI.

TABELA 6: EXPECTATIVA DE SOBREVIVÊNCIA NA IDADE ZERO, AOS 60 ANOS E AOS 65 ANOS - SUDESTE

Sudeste	Homens				Mulheres			
	2000	2004	2012	2017	2000	2004	2012	2017
Ao nascer	66,96	69,20	72,87	74,62	75,57	77,07	79,57	80,82
Aos 60 anos	17,59	18,55	20,24	21,10	21,54	22,38	23,88	24,69
Aos 65 anos	14,46	15,29	16,77	17,52	17,82	18,56	19,91	20,66

Fonte: IBGE. Elaboração IFI.

TABELA 7: EXPECTATIVA DE SOBREVIVÊNCIA NA IDADE ZERO, AOS 60 ANOS E AOS 65 ANOS - SUL

Sul	Homens				Mulheres			
	2000	2004	2012	2017	2000	2004	2012	2017
Ao nascer	68,49	70,18	73,14	74,71	75,49	77,14	79,99	81,45
Aos 60 anos	17,18	18,31	20,22	21,00	20,85	21,98	23,96	24,96
Aos 65 anos	14,03	15,00	16,66	17,36	17,12	18,12	19,92	20,86

Fonte: IBGE. Elaboração IFI.

TABELA 8: EXPECTATIVA DE SOBREVIVÊNCIA NA IDADE ZERO, AOS 60 ANOS E AOS 65 ANOS – CENTRO-OESTE

Centro-Oeste	Homens				Mulheres			
	2000	2004	2012	2017	2000	2004	2012	2017
Ao nascer	67,72	68,87	70,92	72,05	74,33	75,55	77,69	78,83
Aos 60 anos	18,02	18,66	19,73	20,21	20,64	21,38	22,70	23,41
Aos 65 anos	14,83	15,37	16,28	16,71	16,96	17,60	18,74	19,41

Fonte: IBGE. Elaboração IFI.

Tomando como exemplo um homem de 65 anos no Brasil, sua expectativa de sobrevivência seria de 16,91 anos em 2017. Ou seja, caso a idade mínima de aposentadoria fosse de 65 anos, essa pessoa receberia benefício de aposentadoria por 16,91 anos, em média. Portanto, nessas condições, esse indivíduo viveria até os 81,91 anos. Caso essa pessoa fosse moradora da Região Norte, sua expectativa de sobrevivência seria de 15,65 anos, alcançando, em média, 80,65 anos de idade. Nas demais regiões brasileiras, o mesmo indivíduo viveria, em média, até 80,91 anos no Nordeste, 82,52 anos no Sudeste, 82,36 anos no Sul, e 81,71 anos no Centro-Oeste.

2. DIAGNÓSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Nesta seção, analisaremos, nos tópicos 2.1 e 2.2, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS). Nos dois tópicos finais, discutiremos dois temas que têm sido recorrentemente colocados no debate público: a cobrança da dívida ativa da Previdência para sanar o déficit previdenciário e o cálculo do déficit sem considerar a existência das Desvinculações das Receitas da União (DRU).

2.1 Análise do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e dos Benefícios Assistenciais

Este tópico pretende analisar a evolução do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e dos Benefícios Assistenciais. O RGPS congrega a maior parte dos trabalhadores brasileiros da iniciativa privada, que podem optar pela aposentadoria por tempo de contribuição ou por idade. Estão incluídos também os pensionistas e os beneficiários de auxílios e outras transferências chamadas benefícios acidentários. O RGPS apresenta uma dinâmica que, sob a legislação vigente, tenderá a produzir pressões crescentes sobre o gasto público federal. O objetivo desta seção é mostrar a evolução das principais variáveis do RGPS: quantidade de beneficiários, valores dos benefícios pagos, despesas e receitas do sistema, além do déficit. Adicionalmente, mostraremos os dados dos benefícios assistenciais, sem detalhar os tipos de transferências, devendo o Benefício de Prestação Continuada (BPC) ser tratado na seção 4 deste relatório.

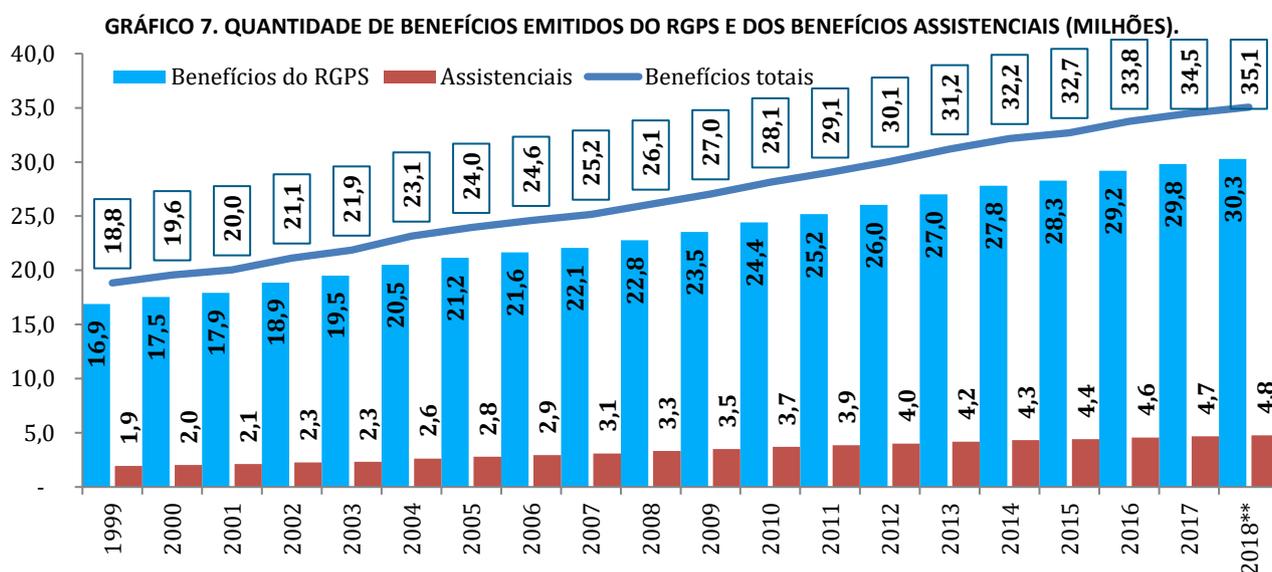
Despesas do RGPS estão em R\$ 553,95 bilhões, de acordo com os dados oficiais. O RGPS abrange 30,3 milhões de beneficiários, conforme dados de dezembro de 2018, aos quais se somam outros 4,8 milhões de beneficiários de programas assistenciais, incluindo o Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado a idosos e deficientes⁵. O RGPS

⁵ Optamos por não tratar dos chamados Encargos Previdenciários da União e dos Benefícios de Legislação Específica, concentrando esta análise nos grupos relativamente mais relevantes, sob a ótica das contas públicas. Os dados do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS), que até o momento de publicação deste relatório se encerravam em 2017, trazem a rubrica Encargos Previdenciários da União como sendo a soma de: “benefícios de aposentadorias e pensões dos servidores civis e militares da administração direta da União e benefícios concedidos através de leis especiais”, conforme nota de rodapé número 5 da planilha “17SH01_10.xls”, contida nos arquivos do Suplemento Histórico do AEPS. Contudo, para informações a partir de 2018, a única fonte disponível está no Boletim Estatístico de Previdência Social (BEPS), cuja rubrica informada, no lugar dos Encargos Previdenciários da União, é a denominada Benefícios de Legislação Específica. Pela nota de rodapé do BEPS de dezembro de 2018 e pela confrontação dos dados do

subdivide-se em benefícios previdenciários e benefícios acidentários. As despesas totais do RGPS somadas às dos benefícios assistenciais totalizaram, em 2018, R\$ 553,95 bilhões, dos quais R\$ 446,60 bilhões referentes à clientela urbana e R\$ 107,35 bilhões à clientela rural.⁶

2.1.1 Visão geral dos benefícios

Número de beneficiários totais saltou de 18,8 milhões para 35,1 milhões entre 1999 e 2018. No Gráfico 7, apresentamos os dados de quantidades agregados nesses dois grupos, conforme classificação do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) e do Boletim Estatístico de Previdência Social (BEPS). Os dados e os boletins foram obtidos no site da Previdência, vinculado ao Ministério da Economia. Nele, são disponibilizadas as planilhas com informações mensais e anuais, para diferentes aberturas e classificações⁷. No Gráfico 7, destaca-se o crescimento expressivo do RGPS, dos benefícios assistenciais e da série agregada. A quantidade de benefícios emitidos do RGPS – que representa o estoque de benefícios no instante observado – saltou de 16,9 milhões para 30,3 milhões, entre 1999 e 2018. Já os assistenciais passaram de 1,9 milhão para 4,8 milhões no mesmo período.



Fonte: AEPS e BEPS. Elaboração: IFI.

AEPS de 2017 com os do BEPS de dezembro de 2017, é possível observar que os Benefícios de Legislação Específica, na verdade, representam a soma dos Encargos Previdenciários da União com as Pensões Mensais Vitalícias. Essa informação é importante para fins de construção de séries históricas a partir de dados do AEPS e do BEPS, mantida a consistência entre as variáveis observadas.

⁶ É importante destacar que toda a análise exposta neste trabalho considera as séries do BEPS. As despesas da previdência, no entanto, guardam uma diferença importante com os dados do Tesouro. Isso se deve a questões de metodologia de caixa e competência. O próprio BEPS traz, em suas tabelas mensais, na aba de número 26, a apresentação dos dados de fluxo de caixa, que utilizaremos especificamente quando formos apresentar os dados do déficit da previdência, ao final deste trabalho, junto da evolução das receitas. Os dados da aba 26 são iguais aos disponibilizados pelo Tesouro nas suas planilhas do Resultado do Tesouro Nacional (RTN) mensais, pois se trata da mesma metodologia – caixa. Já os dados da aba 11 do BEPS (e todas que se referem aos benefícios emitidos) são diferentes dos da aba 26 e, portanto, do Tesouro, porque seguem a metodologia de competência. Como os dados desagregados só estão disponíveis nesta segunda metodologia, no BEPS, optamos por analisá-los e, na hora de apresentar o déficit, optamos pelos dados de caixa.

⁷ Consultar o Suplemento Histórico do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) e os Boletins Estatísticos de Previdência Social (BePS) neste endereço: <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-previdencia-social/>.

Havia 10,8 milhões em estoque de benefícios de aposentadoria por idade no fim de 2018. Os benefícios do RGPS são compostos por benefícios acidentários e previdenciários. Estes últimos correspondem à maior parcela do regime, equivalentes a 97,3% do total. Os benefícios de aposentadoria totalizaram 29,5 milhões, em 2018, e incluem: aposentadorias por tempo de contribuição (6,3 milhões), idade (10,8 milhões) e invalidez (3,4 milhões); pensões por morte (7,7 milhões); auxílio-doença, auxílio-acidente e auxílio-reclusão (1,3 milhão); e salário-maternidade (53,5 mil)⁸. Já os acidentários, que em 2018 alcançaram total de 804,3 mil, dividem-se em: invalidez (215,1 mil); pensões por morte (109 mil) e auxílios (480,3 mil).

Pressões demográficas afetam particularmente os benefícios previdenciários. Os benefícios previdenciários são os mais relevantes, do ponto de vista das pressões esperadas sobre a dinâmica das contas públicas. Enquanto os benefícios previdenciários do RGPS passaram de 16,2 milhões para 29,5 milhões, entre 1999 e 2018, os benefícios acidentários do regime ficaram praticamente estacionados na faixa de 700 a 800 mil emissões.

BPC para idosos e deficientes totalizou 4,7 milhões de benefícios em 2018. Quanto ao segundo grande grupo de benefícios, os assistenciais, que totalizaram 4,8 milhões, em 2018, destacam-se os chamados amparos assistenciais, contemplados na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que incluem o BPC para idosos e o BPC para portadores de deficiência. Esses dois programas totalizam 4,7 milhões ou 97,7% dos benefícios assistenciais. Daí a preocupação em tratar deste assunto em capítulo à parte, como fizemos na Nota Técnica nº 28, produzida pela IFI, no final de fevereiro, com o objetivo de estimar os impactos das mudanças previstas na PEC nº 6/2019 para o BPC. Na seção 4, republicaremos essa Nota Técnica na íntegra.

A Tabela 9 resume todo o conjunto de benefícios, conforme abertura do AEPS, até 2017, e dados do BEPS para 2018.

⁸ Há ainda a categoria outros, com valores baixos.

TABELA 9. QUANTIDADES DE BENEFÍCIOS EMITIDOS – RGPS E BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS (UNIDADE: MILHARES)

DISCRIMINAÇÃO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018**
Benefícios totais (1 + 2 + 3) *	18.835	19.573	20.033	21.126	21.852	23.147	23.951	24.593	25.170	26.096	27.048	28.141	29.051	30.057	31.199	32.153	32.702	33.756	34.498	35.059
1. Benefícios do RGPS	16.897	17.531	17.928	18.873	19.521	20.517	21.158	21.645	22.066	22.776	23.534	24.427	25.176	26.033	27.009	27.819	28.276	29.183	29.805	30.279
1.1 Previdenciários	16.244	16.862	17.241	18.153	18.785	19.760	20.402	20.912	21.298	21.973	22.736	23.599	24.342	25.193	26.151	26.958	27.430	28.342	28.990	29.474
1.1.1 Aposentadorias	10.860	11.191	11.395	11.787	12.143	12.633	13.054	13.447	13.879	14.453	15.076	15.606	16.139	16.726	17.352	17.940	18.404	19.062	19.808	20.426
a) Tempo de contribuição	3.283	3.351	3.391	3.500	3.556	3.663	3.703	3.792	3.943	4.118	4.317	4.487	4.673	4.862	5.064	5.255	5.435	5.726	6.043	6.260
b) Idade	5.373	5.589	5.721	5.940	6.170	6.447	6.677	6.915	7.182	7.500	7.857	8.162	8.457	8.798	9.165	9.509	9.763	10.101	10.471	10.800
c) Invalidez	2.204	2.251	2.283	2.347	2.417	2.523	2.674	2.740	2.753	2.835	2.903	2.958	3.010	3.066	3.122	3.177	3.206	3.236	3.294	3.360
1.1.2 Pensões por morte	4.872	5.031	5.157	5.356	5.471	5.668	5.783	5.921	6.090	6.275	6.458	6.631	6.797	6.976	7.159	7.317	7.412	7.563	7.676	7.720
1.1.3 Auxílios	467	502	588	864	1.108	1.406	1.522	1.502	1.282	1.189	1.130	1.288	1.331	1.408	1.548	1.615	1.558	1.661	1.424	1.274
a) Doença	460	492	574	849	1.089	1.382	1.493	1.469	1.244	1.145	1.078	1.229	1.263	1.329	1.457	1.516	1.452	1.543	1.294	1.132
b) Reclusão	4	6	9	9	12	14	18	18	20	22	27	29	33	38	43	44	44	47	48	45
c) Acidente	3	4	5	6	8	9	11	15	18	22	26	29	35	41	48	55	62	71	83	97
1.1.4 Salário-maternidade	38	133	97	142	60	51	41	41	45	55	71	73	74	83	91	86	56	56	82	54
1.1.5 Outros	6	6	5	4	4	3	3	2	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
1.2 Acidentários	653	669	686	720	736	757	756	733	769	804	798	828	835	840	858	861	846	842	815	804
1.2.1 Aposentadoria por invalidez	104	111	116	124	130	136	144	147	149	153	160	166	174	182	189	196	201	206	211	215
1.2.2 Pensão por morte	128	129	129	130	130	130	130	129	129	128	127	125	124	122	121	119	116	114	112	109
1.2.3 Auxílios	420	429	441	466	476	490	482	456	491	522	512	536	537	536	548	546	528	521	493	480
a) Doença	77	77	84	107	117	132	125	101	138	171	162	183	179	175	182	175	156	152	123	108
b) Acidente	245	254	259	263	265	266	268	269	271	273	275	281	289	295	304	313	318	322	326	333
c) Suplementar	98	98	98	96	94	92	89	86	83	79	75	72	69	65	62	58	55	47	43	40
2. Benefícios Assistenciais	1.937	2.042	2.105	2.253	2.330	2.630	2.793	2.940	3.097	3.312	3.504	3.704	3.864	4.012	4.178	4.322	4.414	4.562	4.683	4.761
2.1 Benefício de Prestação Continuada	1.033	1.210	1.339	1.561	1.701	2.061	2.277	2.477	2.681	2.934	3.167	3.402	3.595	3.772	3.964	4.130	4.243	4.412	4.549	4.652
2.1.1 Portador de deficiência	720	807	870	976	1.036	1.128	1.212	1.294	1.385	1.511	1.626	1.778	1.908	2.022	2.142	2.254	2.324	2.437	2.527	2.603
2.1.2 Idoso	312	403	469	585	665	933	1.066	1.184	1.296	1.424	1.541	1.623	1.688	1.750	1.822	1.877	1.919	1.975	2.022	2.049
2.2 Pensões mensais vitalícias	19	19	19	18	18	18	17	16	16	15	15	14	14	13	12	12	11	11	10	-
2.3 Rendas mensais vitalícias	886	813	747	674	611	551	499	446	400	362	322	288	255	228	202	180	160	140	123	109
2.3.1 Invalidez	548	510	476	437	403	370	341	311	284	261	237	216	195	178	161	146	132	118	106	96
2.3.2 Idade	338	303	272	237	208	181	158	136	116	101	85	72	60	50	41	34	28	22	17	13
3. Encargos Prev. da União	-	8	7	8	10	11	12	12	12	11	11	10	10	-						
4. Ben. de Legis. Específica (2.2 + 3)	-	25	23	23	25	25	25	25	24	23	22	21	20	19						

* Para 2018, a totalização é feita com o item 4, e não com o item 3. / ** Dados faltantes em 2018 devem-se às discrepâncias entre BEPS e AEPS (ver nota de rodapé nº 1).

Fontes: AEPS e BEPS. Elaboração: IFI.

2.1.2 Os Benefícios do RGPS

Esta análise concentra-se no RGPS, com descritivo dos diferentes benefícios. Como se pode observar pela Tabela 9, os benefícios do RGPS incluem os previdenciários e os acidentários. Vamos nos ater, primordialmente, aos detalhes dos benefícios previdenciários do RGPS, que incluem as aposentadorias por tempo de contribuição, as aposentadorias por idade, as aposentadorias por invalidez, as pensões por morte, os auxílios e a categoria outros. A seguir, a descrição de cada um desses benefícios.

Aposentadorias por idade

As aposentadorias por idade têm a exigência de contribuição mínima de 15 anos, na regra atual. Os aposentados por idade totalizam 10,8 milhões, de acordo com o BEPS de dezembro de 2018. As aposentadorias por idade são benefícios destinados a pessoas que atinjam 60 anos, no caso das mulheres, e 65 anos, no caso dos homens. É necessário comprovar, no mínimo, 15 anos de tempo de contribuição para ter acesso à aposentadoria por esse critério. Essas são as regras para os trabalhadores da área urbana. No caso da aposentadoria rural, é preciso ter idade mínima de 55 anos, no caso de mulheres, e de 60 anos, no caso de homens, com 15 anos de tempo mínimo de contribuição. O valor médio das aposentadorias por idade está hoje em R\$ 969.

A média de aposentadoria dos trabalhadores urbanos é superior à observada no rural. Para os trabalhadores urbanos, a média é maior, da ordem de R\$ 1.143, e, para os da área rural, R\$ 853. Os dados são referentes a dezembro de 2018. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6, de 2019, altera essas regras, conforme explicamos na seção 3 deste relatório. Atualmente, o cálculo do valor de benefício é feito sobre uma base de 80% da média dos maiores salários. Essa base é multiplicada por 70% e por um 1% adicional a cada ano de contribuição, sempre tendo por base a regra vigente. Por exemplo, um homem com 65 anos e 15 anos de contribuição terá de multiplicar sobre sua base (80% maiores salários) o percentual de 85% ($70\% + 15 \times 1\% = 85\%$). Cabe lembrar, no entanto, que há um piso para os benefícios previdenciários, fixado com base no salário mínimo, conforme § 2º do artigo 201 da Constituição Federal.

Aposentadorias por tempo de contribuição

As aposentadorias por tempo de contribuição pagam em média benefício de R\$ 1.985. Os aposentados por tempo de contribuição representam 6,3 milhões de pessoas, conforme dados do encerramento de 2018. As aposentadorias por tempo de contribuição destinam-se àqueles que comprovem tempo mínimo de contribuição de 30 anos, no caso das mulheres, e de 35 anos, no caso dos homens. O valor do benefício de aposentadoria é calculado pela multiplicação entre o percentual de 80%, a média dos maiores salários de contribuição do trabalhador e o Fator Previdenciário, que é uma fórmula que combina sobrevida, idade e tempo de contribuição⁹. Desde 2015, existe também a possibilidade de aplicação da chamada “regra 85/95” como uma alternativa ao Fator Previdenciário. A regra permite a aposentadoria às mulheres que atinjam 85 pontos e aos homens que atinjam 95 pontos. Esses pontos de referência vão aumentando um degrau a cada ano. Em 2019, já estão em 86/96.

Por exemplo, uma mulher de 56 anos de idade que tenha atingido, em 2019, 30 anos de contribuição, poderá se aposentar por tempo de contribuição ($30 + 56 = 86$) sem a aplicação do Fator. Conforme mencionado acima, a média das aposentadorias por tempo de contribuição está em R\$ 1.984,75 atualmente, de acordo com dados de dezembro de 2018.

⁹ Cabe lembrar que o Fator Previdenciário atua como um redutor do benefício de aposentadoria, sendo um mecanismo para incentivar a postergação da decisão de aposentar-se.

No caso dos trabalhadores urbanos, a média é de R\$ 1.988 e, dos rurais, R\$ 1.073. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6, de 2019, também altera essas regras, conforme explicamos na seção 3 deste relatório.

Aposentadorias por invalidez

O benefício de invalidez equivale, em média, a R\$ 1.189. As aposentadorias por invalidez, que totalizaram 3,4 milhões em dezembro de 2018, são concedidas àquele “trabalhador permanentemente incapaz de exercer qualquer atividade laborativa e que também não possa ser reabilitado em outra profissão, de acordo com a avaliação da perícia médica do INSS”¹⁰. A porta de acesso, hoje, é o Auxílio-Doença. A checagem para continuar a receber o benefício é feita de dois em dois anos. O valor do benefício é calculado pela multiplicação do percentual de 100% pela média dos salários de contribuição do trabalhador. Hoje, o valor médio do benefício é de R\$ 1.189, sendo R\$ 1.242 no caso dos trabalhadores urbanos, e R\$ 859 no caso dos rurais. As regras também sofrem alterações pela proposta do atual governo, tema que será tratado na seção 3.

Pensões por morte

Novas regras deverão alterar consideravelmente as pensões por morte. As pensões por morte são concedidas no caso de falecimento de um beneficiário do regime geral ou trabalhador urbano. O “benefício [é] destinado aos dependentes (cônjuge, companheiro, filhos e enteados menores de 21 anos ou inválidos, desde que não tenham se emancipado; pais; irmãos não emancipados, menores de 21 anos ou inválidos) de beneficiário que era aposentado ou trabalhador que exercia sua atividade no perímetro urbano”. O valor do benefício é calculado multiplicando-se 100% pelo valor do benefício (ou salário) do falecido, mas limitado ao teto do INSS, hoje em R\$ 5.839,45¹¹. As regras para a pensão estão sendo alteradas na nova PEC da Previdência, o que deverá produzir efeitos importantes sobre a evolução do gasto público (ver seção 3).

Auxílios

O valor médio dos auxílios ficou em R\$ 1.226 em 2018. Os auxílios são divididos em: auxílio-doença, auxílio-acidente e auxílio-reclusão, totalizando 1,3 milhão de beneficiários, conforme dados oficiais de dezembro de 2018. O valor médio pago é da ordem de R\$ 1.226, sendo R\$ 1.280 para os trabalhadores urbanos e R\$ 852 para os rurais. O auxílio-doença é concedido pelos mesmos critérios da aposentadoria por invalidez. O auxílio-acidente, por sua vez, tem “natureza indenizatória [e é] pago ao segurado do INSS quando, em decorrência de acidente, apresentar sequela permanente que reduza sua capacidade para o trabalho. Essa situação é avaliada pela perícia médica do INSS. Como se trata de uma indenização, não impede o cidadão de continuar trabalhando”.¹² O auxílio-reclusão, por fim, é destinado a detentos que não tenham outras remunerações e cujo último salário não ultrapasse os limites fixados na legislação vigente.

Salário-maternidade

Hoje, há 54 mil beneficiários nesta categoria, de acordo com dados de 2018. O salário-maternidade é um benefício pago às mães, sendo o fato gerador do benefício o parto, a adoção de uma criança ou o aborto não-criminoso. Os critérios são diferentes para empregadas e desempregadas. O benefício médio, hoje, corresponde a R\$ 810, com R\$ 817 na área urbana e R\$ 731 na área rural. O benefício tem duração específica, de 14 dias (aborto) ou 120 dias, nos demais casos.

¹⁰ Informações obtidas em: <https://www.inss.gov.br/beneficios/aposentadoria-por-invalidez/>

¹¹ Valor obtido em: <https://www.inss.gov.br/servicos-do-inss/calculo-da-guia-da-previdencia-social-gps/tabela-de-contribuicao-mensal/>

¹² Consulte esta página do INSS: <https://www.inss.gov.br/beneficios/auxilio-acidente/>

Benefícios acidentários

Os benefícios acidentários correspondem a 804 mil ao final de 2018. Os auxílios respondem pela maior parcela dessas transferências sociais, mas há também pensões e aposentadorias por invalidez incluídas nessa categoria. O valor médio do benefício é de R\$ 1.116, sendo R\$ 1.130 na área urbana e R\$ 748 na rural.

2.1.3 Valores médios, despesas, receitas e déficit previdenciário

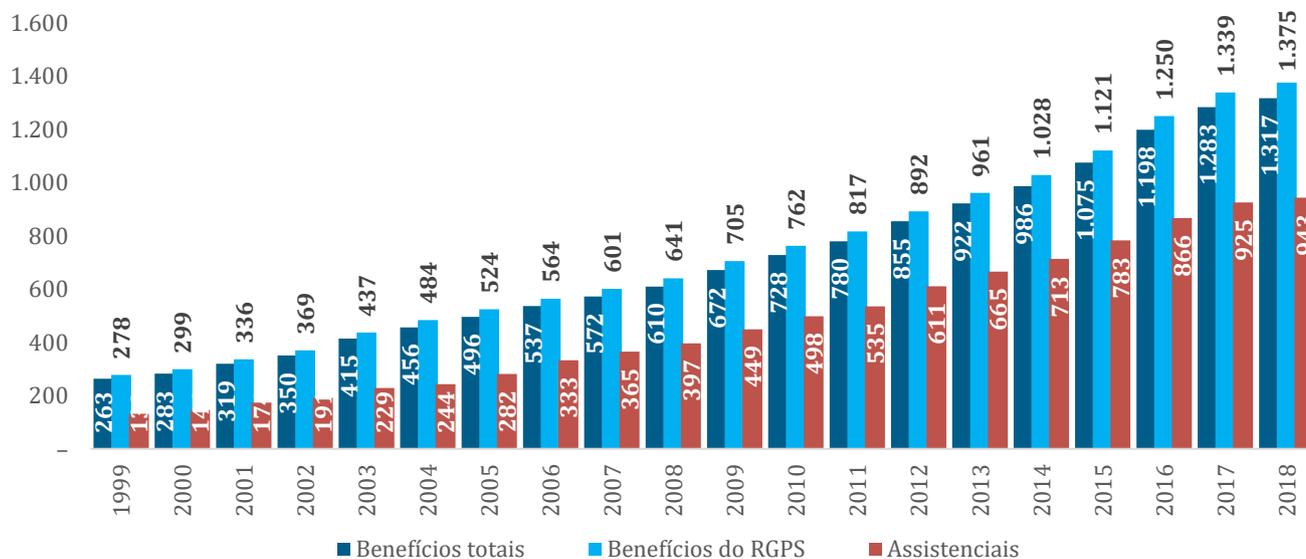
Evolução dos valores médios dos benefícios

Este tópico apresentará os dados de benefício médio com dados do BEPS e AEPS. Para analisar mais apropriadamente o RGPS, é importante observar a evolução dos valores médios pagos em cada benefício, que podem ser obtidos nos mesmos relatórios acima mencionados – AEPS e BEPS. Também podemos analisar as despesas consolidadas de cada uma dessas rubricas para comparar as informações à dinâmica das receitas do RGPS. Finalmente, apresentaremos o déficit do RGPS e sua evolução, conforme cálculo oficial.

Compusemos os dados mensais de 2018 para poder completar a série anual do AEPS. Os valores médios pagos no RGPS apresentados anteriormente foram obtidos no BEPS de dezembro de 2018, isto é, observou-se o valor pago naquele mês (despesas totais) e a quantidade de beneficiários, dividindo-se um pelo outro. Para comparar a evolução anual do benefício médio, vamos tomar os dados do AEPS, anuais, de despesas e quantidades (as quantidades estão expressas na Tabela 9), e dividir um pelo outro. Para 2018, em particular, como ainda não foi divulgado o AEPS, vamos consolidar as despesas informadas mensalmente no BEPS e dividir pela quantidade de benefícios emitidos totais.

O resultado é que o benefício médio de todos os tipos de transferência saltou de R\$ 263, em 1999, para R\$ 1.317, em 2018. No caso do RGPS, a média foi de R\$ 278 para R\$ 1.375, no mesmo período, enquanto a média dos Assistenciais avançou de R\$ 132 para R\$ 943. O Gráfico 8, a seguir, permite observar a evolução do valor médio do benefício para essas três categorias ao longo dos últimos vinte anos.

GRÁFICO 8. VALORES MÉDIOS DE TODOS OS BENEFÍCIOS: RGPS E ASSISTENCIAIS (R\$ CORRENTES)

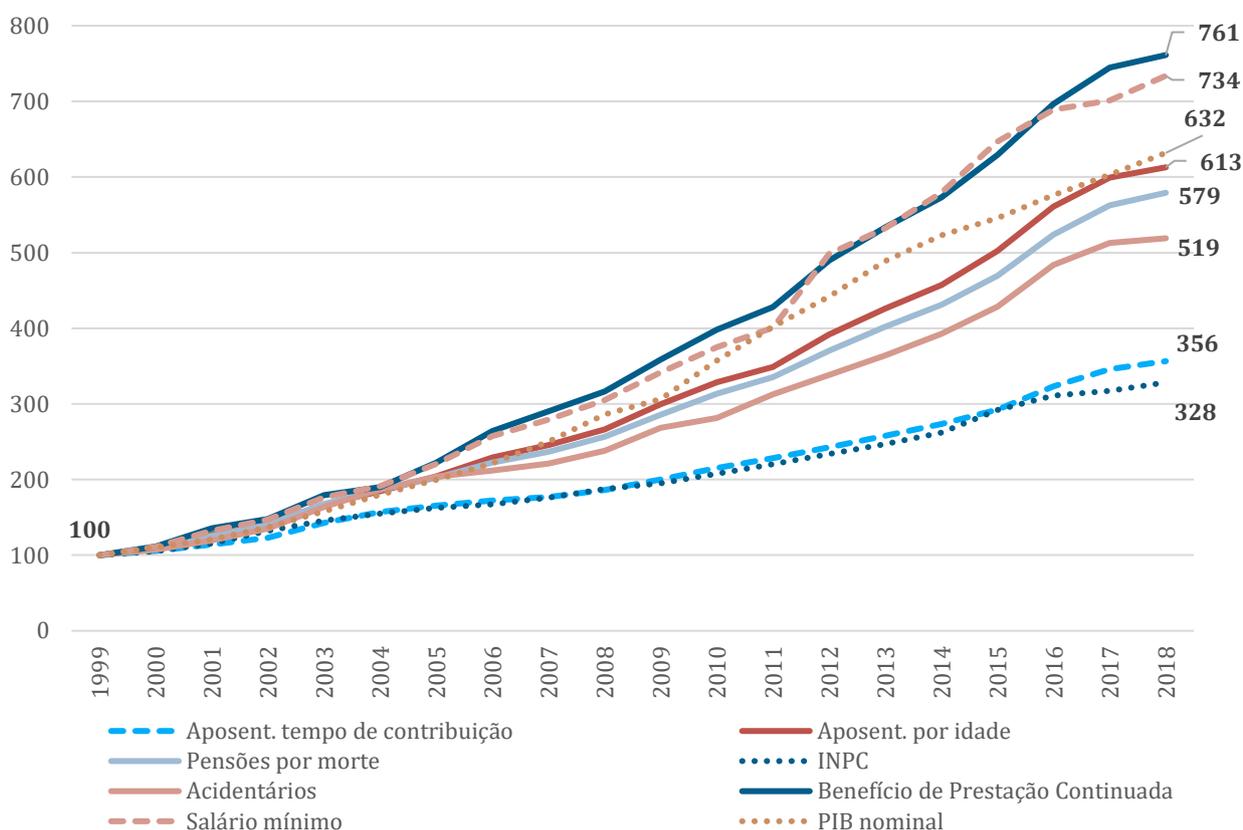


Fonte: AEPS e BEPS. Elaboração: IFI.

As séries abaixo evidenciam o crescimento acumulado de cada benefício. O Gráfico 9 apresenta as séries de valor médio de benefícios comparadas ao longo do tempo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e o salário mínimo. Todos os valores estão em número-índice, fixados na base 100 os valores das séries em 1999. Isso permite observar, automaticamente, a variação acumulada em um determinado período. No gráfico, portanto, um valor do BPC de 761 indica que houve variação acumulada de 661% desde 1999 (período inicial dos índices), elevando o valor médio, em 2018, a 7,6 vezes o patamar de 1999.

Entre 1999 e 2018, o benefício médio do BPC multiplicou-se por 7,6 vezes. Assim, é possível ter a dimensão do quanto os valores médios aumentaram em relação aos dois principais indexadores das transferências sociais. Entre 1999 e 2018, os valores médios das aposentadorias por idade foram multiplicados por 6,1 vezes; já os valores médios das aposentadorias por tempo de contribuição, por 3,6 vezes; enquanto os valores médios do BPC multiplicaram-se por 7,6 vezes e os valores médios das pensões por morte multiplicaram-se por 5,8 vezes. Nesse mesmo período, o nível de preços multiplicou-se por 3,3 vezes (inflação acumulada de 228%); o salário mínimo, por 7,3 vezes; e o PIB, por 6,3 vezes.

GRÁFICO 9. BENEFÍCIOS MÉDIOS SELECIONADOS, INPC, SALÁRIO MÍNIMO E PIB EM NÚMERO-ÍNDICE (1999 = 100)



Fonte: BEPS, AEPS e Ipeadata. Elaboração: IFI.

Em geral, os benefícios médios têm evoluído acima da inflação nos últimos vinte anos. A evolução dos valores médios de benefício do RGPS e dos benefícios assistenciais mostra que, nos últimos vinte anos, os principais benefícios emitidos tiveram reajustes acumulados superiores à inflação medida pelo INPC. As aposentadorias por tempo de contribuição foram as que se comportaram de maneira mais próxima à série do INPC. Em seguida, os benefícios acidentários e as pensões por morte. As aposentadorias por idade apresentaram desempenho muito similar ao do PIB

(marginalmente abaixo). Já o BPC superou todos os indicadores de referência, situando-se pouco acima do salário mínimo. Cabe ressaltar, entretanto, o efeito composição. Isto é, as aposentadorias equivalentes ao salário mínimo são indexadas ao BPC. Os valores dos benefícios maiores que o mínimo, por sua vez, crescem alinhados à inflação. Isto é, o resultado observado no gráfico é mero corolário das regras vigentes.

Dados comparados de quantidades de benefícios e população permitem entender as relações da previdência com a demografia. Ao início desta seção, apresentamos a Tabela 9, que contém a evolução desagregada das quantidades de benefícios emitidos desde 1999. Vale a pena, para benefícios selecionados, como fizemos com os valores médios, na subseção anterior, apresentar sua evolução em relação a variáveis que, sabidamente, condicionam a evolução das quantidades. A ideia da Tabela 10 é apresentar as quantidades como proporção da população (fizemos duas abordagens: mais de 50 anos e mais de 60 anos). Comparar as quantidades à evolução demográfica ajuda a compreender como o peso da demografia vai afetar a geração futura de benefícios (ver a seção 1).

TABELA 10. QUANTIDADES DE BENEFÍCIOS EMITIDOS E DEMOGRAFIA

DISCRIMINAÇÃO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Aumento em milhões ou p.p. entre 2010 e 2018
População com mais de 60 anos	20,9	21,6	22,4	23,2	24,1	25,0	26,0	27,0	28,0	7,2
População com mais de 50 anos	39,5	40,9	42,3	43,7	45,1	46,6	48,1	49,6	51,1	11,5
Benefícios totais (% da população > 50)	71,19%	71,07%	71,13%	71,43%	71,26%	70,20%	70,24%	69,61%	68,65%	-2,53 p.p.
Aposent. por tempo de contribuição (idem)	11,35%	11,43%	11,51%	11,59%	11,65%	11,67%	11,91%	12,19%	12,26%	0,91 p.p.
Aposent. por idade (idem)	20,65%	20,69%	20,82%	20,98%	21,07%	20,96%	21,02%	21,13%	21,15%	0,50 p.p.
Pensões por morte (idem)	16,77%	16,63%	16,51%	16,39%	16,21%	15,91%	15,74%	15,49%	15,12%	-1,66 p.p.
Benefício de Prestação Continuada (idem)	4,11%	4,13%	4,14%	4,17%	4,16%	4,12%	4,11%	4,08%	4,01%	-0,09 p.p.
BPC (% da população > 60)	7,78%	7,81%	7,81%	7,84%	7,78%	7,66%	7,60%	7,49%	7,31%	-0,47 p.p.

Fonte: IBGE e BEPS de dezembro de 2018. Elaboração: IFI.

Aposentadorias por idade e por tempo de contribuição estão crescendo em relação à população idosa. É importante observar que, na Tabela 10, a evolução das aposentadorias por idade e por tempo de contribuição mostrou-se um pouco mais acentuada do que a evolução da população superior a 50 anos. Nos outros casos, houve queda dos percentuais, como em pensões e benefícios totais. Já no caso do BPC, as quedas foram mais contidas, de 0,1% ou 0,5%, respectivamente, quando considerados denominadores diferentes para o cálculo: população acima de 50 anos e população acima de 60 anos. A idade média de aposentadoria por tempo de contribuição é de 54,2 anos, segundo o BEPS de dezembro de 2018. Para as aposentadorias por idade, a idade média é de 61 anos. A média global, para os dois regimes, é de 58,6 anos. (Tabela 11)

TABELA 11. IDADE MÉDIA DE APOSENTADORIA POR TIPO DE APOSENTADORIA NO RGPS

Benefícios concedidos em 2018	
Aposentadorias por Idade e Tempo de Contribuição	58,6
Aposentadorias por Tempo de Contribuição	54,2
Aposentadorias por Idade	61,0
Aposentadorias por Invalidez	53,3
Amparo Assistencial ao Idoso (BPC)	66,2
Pensões por Morte	56,9

Fonte: BEPS de dezembro de 2018. Elaboração: IFI.

A idade de 58,6 anos indica que, pelas regras vigentes, as pessoas conseguem se aposentar, em média, com essa quantidade de anos.

Box. Um exemplo hipotético para entender a sensibilidade do RGPS à demografia

Vamos assumir, por hipótese, que, dado o envelhecimento esperado, as pessoas em determinada faixa de idade continuassem conseguindo se aposentar, enquanto um novo contingente de pessoas com idade mais avançada iria também estar apto a requisitar sua aposentadoria. Isto é, a base de pessoas elegíveis à aposentadoria, mantidas as regras atuais, aumentaria só pela força das alterações na demografia. Por hipótese, então, vamos imaginar que as regras atuais de aposentadoria não fossem alteradas e a idade média continuasse próxima do patamar atual, no caso das aposentadorias (ambos os regimes), isto é, na casa de 58 a 60 anos. Este é um exercício que ajudará a refletir sobre a sensibilidade das contas da previdência às mudanças demográficas discutidas na seção 1.

Se tomarmos a evolução das projeções da população do IBGE, vemos que as pessoas com 58 anos ou mais, entre 2018 e 2060, passarão de 32,1 milhões para 79,4 milhões. Em 2018, de 32,1 milhões de pessoas com mais de 60 anos, havia 17,1 milhões de aposentados por tempo de contribuição ou por idade (uma cobertura de 53,3% da população acima de 58 anos). Por hipótese, assumindo que essa razão aumentasse para 63,3%, nos próximos anos, apenas para fins de simulação, os aposentados por tempo de contribuição e por idade saltariam para 50,3 milhões. Para ter a dimensão fiscal dessa simulação, vamos recorrer aos dados das despesas. Os gastos com aposentadorias por tempo de contribuição e idade, isoladamente, representaram R\$ 295,6 bilhões ou 4,3% do PIB em 2018. Em 1999, esse subgrupo representava R\$ 34,6 bilhões ou 3,2% do PIB.

Considerados os hipotéticos 42,3 milhões de benefícios para o ano de 2060, e assumindo que o benefício médio mensal de 2018 (R\$ 1.444) evoluísse à razão de uma inflação anual média de 4% mais uma taxa real anual média de 1%, até 2060, o benefício médio mensal (incluindo aposentadorias por idade e por tempo de contribuição) atingiria R\$ 11.207 no final do período. Assim, a despesa total com esse subgrupo saltaria para R\$ 6,8 trilhões (50,3 milhões x R\$ 11.207 x 12 meses). Em % do PIB, assumindo uma evolução nominal média anual de 6% para o PIB, essa despesa representaria 8,5% do PIB calculado para 2060. Isto é, apenas com aposentadorias do RGPS (idade e tempo de contribuição), a despesa dobraria de tamanho em percentagem do PIB no período. Com percentuais de cobertura maiores, da ordem de 73,3%, por exemplo, esse resultado passaria para cerca de 10% do PIB.

Cabe ressaltar que o benefício médio dos aposentados por idade e por tempo de contribuição tem evoluído a uma taxa nominal superior à considerada no exercício proposto. Entre 1999 e 2018, o benefício médio aumentou 8% ao ano. Isto é, a taxa considerada na simulação, de 5%, nos parece conservadora. De todo modo, é importante ressaltar que este é apenas um **exemplo elucidativo** da questão fiscal previdenciária associado à evolução demográfica. Não configura projeção ou estimativa da IFI. Esta é uma forma de evidenciar os potenciais efeitos das variáveis populacionais sobre a evolução dos benefícios emitidos, caso não ocorram mudanças nas regras de aposentadoria.

A propósito, a IFI tem apresentado, por meio de Notas Técnicas, os cálculos, simulações ou estimativas para cada uma das mudanças previstas na PEC nº 6/2019. Parte dos resultados das simulações feitas até o momento pela nossa equipe serão apresentados na seção 4 deste Relatório. Após a publicação do RAF Especial, pretendemos seguir com o trabalho de avaliação do impacto fiscal da PEC, incluindo projeções para o RGPS e o RPPS.

Evolução das despesas e receitas

RGPS é o gasto público federal mais elevado, inclusive quando comparado aos juros. Passando à análise dos gastos, observa-se que as despesas com benefícios do RGPS e benefícios assistenciais somaram R\$ 553,95 bilhões em 2018, segundo dados do BEPS de dezembro de 2018. Em porcentagem do PIB, isso representou 8,1% (utilizando a série de PIB mensal acumulada em 12 meses, a partir dos dados do Banco Central¹³). Trata-se do gasto público federal mais elevado, inclusive quando comparado aos gastos com juros (hoje em 5,5% do PIB). Nos últimos vinte anos, essas despesas previdenciárias subiram 2,6 pontos de porcentagem do PIB.

Os Gráficos 10 a 14 trazem a evolução desses gastos previdenciários em reais e em % do PIB. Primeiro, apresentamos as despesas totais, incluindo os benefícios do RGPS e os assistenciais e, em seguida, segregamos a análise, mostrando a evolução dos principais componentes do RGPS – aposentadorias por tempo de contribuição, por idade e pensões – e a evolução dos benefícios assistenciais (que incluem o BPC, algo de análise segregada neste relatório, na seção de 4).

As Tabelas 12 e 13 apresentam os dados completos para consulta, em reais correntes e em % do PIB.

¹³ No sistema de séries temporais do Banco Central, acessar a série de código 4380.

TABELA 12. DESPESAS DO RGPS E DOS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS – R\$ BILHÕES CORRENTES

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Benefícios totais (1+2+3)	59.406	66.483	76.730	88.846	108.764	126.742	142.439	158.407	172.902	190.975	218.086	245.736	271.779	308.394	345.115	380.493	421.886	485.265	531.143	553.951
1. Benefícios do RGPS	56.331	62.913	72.340	83.674	102.361	119.058	132.998	146.525	159.218	175.069	199.047	223.430	246.803	278.778	311.563	343.289	380.214	437.605	478.923	499.608
1.1 Previdenciários	54.486	60.881	70.017	80.922	98.952	115.053	128.642	142.138	154.416	169.662	192.991	216.840	239.429	270.742	302.733	333.726	369.968	426.102	467.104	487.806
1.1.1 Aposentadorias	39.725	43.816	49.714	56.323	67.884	77.869	86.097	95.805	103.748	115.670	132.823	149.678	164.737	186.424	208.222	229.783	255.704	295.095	328.599	347.558
a) Tempo de contr.	23.594	25.440	27.790	30.943	36.518	41.343	44.051	46.986	50.072	55.096	62.032	69.450	76.723	84.849	93.796	103.206	114.142	133.024	150.204	160.355
b) Idade	10.979	12.464	14.878	17.164	21.026	24.296	27.890	32.384	36.049	40.807	48.084	54.803	60.310	70.448	79.786	88.819	100.201	115.813	128.218	135.245
c) Invalidez	5.152	5.912	7.046	8.216	10.340	12.229	14.156	16.435	17.627	19.767	22.707	25.425	27.704	31.127	34.640	37.758	41.362	46.259	50.178	51.957
1.1.2 Pensões p. morte	12.884	14.577	17.135	19.924	24.238	27.958	30.937	34.819	38.142	42.556	48.800	54.974	60.265	68.292	76.091	83.438	92.027	104.741	114.169	118.241
1.1.3 Auxílios	1.797	2.054	2.656	4.028	6.220	9.078	11.447	11.337	12.326	11.173	10.997	11.740	13.911	15.428	17.720	19.781	21.546	25.616	23.636	21.188
a) Doença	1.777	2.029	2.618	3.978	6.146	8.980	11.318	11.177	12.138	10.944	10.707	11.379	13.470	14.878	17.039	18.978	20.642	24.494	22.323	19.727
b) Reclusão	15	18	29	36	52	69	91	108	122	141	174	214	258	318	383	435	453	555	615	631
c) Acidente	4	7	10	14	22	29	38	52	67	89	116	147	183	233	298	367	452	567	698	831
1.1.4 Sal.-maternidade	64	419	498	634	598	136	149	168	193	257	366	445	513	595	697	723	688	649	698	819
1.1.5 Outros	16	14	13	13	12	12	11	9	7	5	4	3	3	3	2	2	1	1	1	1
1.2 Acidentários	1.845	2.032	2.323	2.752	3.409	4.004	4.356	4.387	4.803	5.407	6.056	6.589	7.374	8.036	8.830	9.563	10.247	11.503	11.818	11.801
1.2.1 Apos. invalidez	381	446	537	639	821	976	1.090	1.211	1.281	1.418	1.616	1.833	2.044	2.307	2.598	2.875	3.177	3.605	3.950	4.079
1.2.2 Pensão por morte	528	571	628	697	817	904	925	967	1.000	1.062	1.154	1.238	1.299	1.386	1.472	1.543	1.627	1.768	1.848	1.843
1.2.3 Auxílios	936	1.015	1.158	1.416	1.772	2.124	2.341	2.210	2.522	2.927	3.286	3.518	4.031	4.343	4.760	5.145	5.443	6.129	6.020	5.880
a) Doença	426	439	497	667	877	1.117	1.231	986	1.216	1.518	1.735	1.782	2.115	2.200	2.380	2.513	2.544	2.849	2.472	2.183
b) Acidente	447	510	590	671	806	912	1.009	1.117	1.198	1.297	1.437	1.616	1.792	2.013	2.248	2.498	2.763	3.145	3.421	3.577
c) Suplementar	62	66	72	78	89	96	101	107	109	112	115	120	124	130	133	133	136	135	127	120
2. Benef. Assistenciais	3.075	3.570	4.389	5.172	6.403	7.684	9.441	11.745	13.553	15.773	18.887	22.126	24.788	29.417	33.348	36.994	41.455	47.431	51.990	53.898
2.1 BPC	1.533	2.001	2.694	3.428	4.533	5.814	7.524	9.719	11.548	13.786	16.859	20.104	22.855	27.435	31.412	35.141	39.646	45.638	50.292	52.583
2.1.1 Port. deficiência	1.107	1.361	1.767	2.176	2.790	3.300	4.054	5.113	5.987	7.111	8.638	10.421	12.038	14.630	16.891	19.070	21.680	25.086	27.856	29.293
2.1.2 Idoso	426	641	927	1.252	1.743	2.514	3.470	4.606	5.561	6.675	8.221	9.683	10.817	12.805	14.521	16.071	17.966	20.551	22.436	23.291
2.2 Pensões M. Vitalícias	63	71	79	87	101	109	117	118	123	131	151	170	178	194	203	206	213	226	230	-
2.3 Rendas M. vitalícias	1.480	1.497	1.616	1.656	1.769	1.761	1.800	1.908	1.882	1.856	1.876	1.853	1.755	1.787	1.733	1.646	1.596	1.568	1.467	1.315
2.3.1 Invalidez	909	933	1.020	1.064	1.157	1.173	1.220	1.317	1.324	1.329	1.367	1.377	1.330	1.382	1.365	1.322	1.306	1.311	1.253	169
2.3.2 Idade	571	565	596	592	612	589	580	592	558	527	508	476	425	406	367	324	290	257	214	1.146

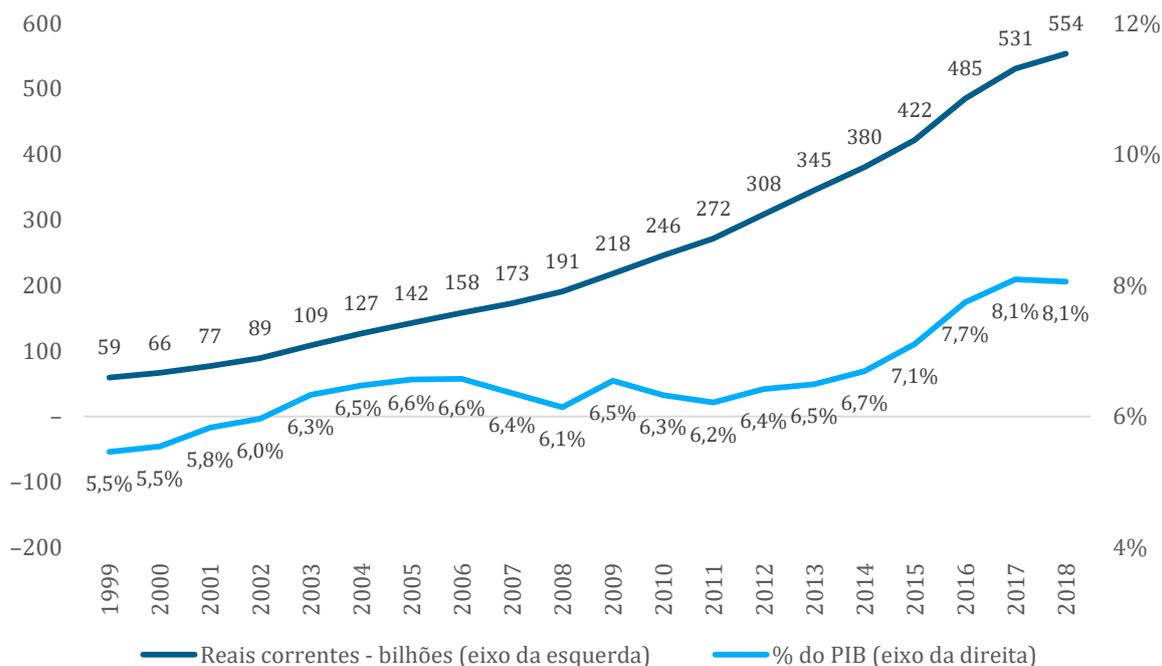
Fonte: AEPS e BEPS de dezembro de 2018. Elaboração: IFI.

TABELA 13. DESPESAS DO RGPS E DOS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS – % DO PIB

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Benefícios totais (1+2+3)	5,46%	5,54%	5,83%	5,97%	6,33%	6,47%	6,56%	6,57%	6,36%	6,14%	6,54%	6,32%	6,21%	6,42%	6,49%	6,69%	7,11%	7,74%	8,09%	8,06%
1. Benefícios do RGPS	5,18%	5,25%	5,50%	5,62%	5,96%	6,08%	6,13%	6,08%	5,85%	5,63%	5,97%	5,75%	5,64%	5,80%	5,86%	6,04%	6,40%	6,98%	7,30%	7,27%
1.1 Previdenciários	5,01%	5,08%	5,32%	5,44%	5,76%	5,88%	5,93%	5,90%	5,68%	5,46%	5,79%	5,58%	5,47%	5,63%	5,69%	5,87%	6,23%	6,80%	7,12%	7,10%
1.1.1 Aposentadorias	3,65%	3,65%	3,78%	3,78%	3,95%	3,98%	3,97%	3,98%	3,81%	3,72%	3,99%	3,85%	3,77%	3,88%	3,92%	4,04%	4,31%	4,71%	5,01%	5,06%
a) Tempo de contr.	2,17%	2,12%	2,11%	2,08%	2,13%	2,11%	2,03%	1,95%	1,84%	1,77%	1,86%	1,79%	1,75%	1,77%	1,76%	1,81%	1,92%	2,12%	2,29%	2,33%
b) Idade	1,01%	1,04%	1,13%	1,15%	1,22%	1,24%	1,28%	1,34%	1,33%	1,31%	1,44%	1,41%	1,38%	1,47%	1,50%	1,56%	1,69%	1,85%	1,95%	1,97%
c) Invalidez	0,47%	0,49%	0,54%	0,55%	0,60%	0,62%	0,65%	0,68%	0,65%	0,64%	0,68%	0,65%	0,63%	0,65%	0,65%	0,66%	0,70%	0,74%	0,76%	0,76%
1.1.2 Pensões p. morte	1,18%	1,22%	1,30%	1,34%	1,41%	1,43%	1,43%	1,45%	1,40%	1,37%	1,46%	1,41%	1,38%	1,42%	1,43%	1,47%	1,55%	1,67%	1,74%	1,72%
1.1.3 Auxílios	0,17%	0,17%	0,20%	0,27%	0,36%	0,46%	0,53%	0,47%	0,45%	0,36%	0,33%	0,30%	0,32%	0,32%	0,33%	0,35%	0,36%	0,41%	0,36%	0,31%
a) Doença	0,16%	0,17%	0,20%	0,27%	0,36%	0,46%	0,52%	0,46%	0,45%	0,35%	0,32%	0,29%	0,31%	0,31%	0,32%	0,33%	0,35%	0,39%	0,34%	0,29%
b) Reclusão	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
c) Acidente	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
1.1.4 Sal.-maternidade	0,01%	0,03%	0,04%	0,04%	0,03%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
1.1.5 Outros	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1.2 Acidentários	0,17%	0,17%	0,18%	0,18%	0,20%	0,20%	0,20%	0,18%	0,18%	0,17%	0,18%	0,17%	0,17%	0,17%	0,17%	0,17%	0,17%	0,18%	0,18%	0,17%
1.2.1 Apos. invalidez	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,06%	0,06%	0,06%
1.2.2 Pensão por morte	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,04%	0,04%	0,04%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%
1.2.3 Auxílios	0,09%	0,08%	0,09%	0,10%	0,10%	0,11%	0,11%	0,09%	0,09%	0,09%	0,10%	0,09%	0,09%	0,09%	0,09%	0,09%	0,09%	0,10%	0,09%	0,09%
a) Doença	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,05%	0,06%	0,06%	0,04%	0,04%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,04%	0,04%	0,04%	0,05%	0,04%	0,03%
b) Acidente	0,04%	0,04%	0,04%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%
c) Suplementar	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2. Benef. Assistenciais	0,28%	0,30%	0,33%	0,35%	0,37%	0,39%	0,43%	0,49%	0,50%	0,51%	0,57%	0,57%	0,57%	0,61%	0,63%	0,65%	0,70%	0,76%	0,79%	0,78%
2.1 BPC	0,14%	0,17%	0,20%	0,23%	0,26%	0,30%	0,35%	0,40%	0,42%	0,44%	0,51%	0,52%	0,52%	0,57%	0,59%	0,62%	0,67%	0,73%	0,77%	0,76%
2.1.1 Port. deficiência	0,10%	0,11%	0,13%	0,15%	0,16%	0,17%	0,19%	0,21%	0,22%	0,23%	0,26%	0,27%	0,28%	0,30%	0,32%	0,34%	0,37%	0,40%	0,42%	0,43%
2.1.2 Idoso	0,04%	0,05%	0,07%	0,08%	0,10%	0,13%	0,16%	0,19%	0,20%	0,21%	0,25%	0,25%	0,25%	0,27%	0,27%	0,28%	0,30%	0,33%	0,34%	0,34%
2.2 Pensões M. Vitalícias	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2.3 Rendas M. vitalícias	0,14%	0,12%	0,12%	0,11%	0,10%	0,09%	0,08%	0,08%	0,07%	0,06%	0,06%	0,05%	0,04%	0,04%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%
2.3.1 Invalidez	0,08%	0,08%	0,08%	0,07%	0,07%	0,06%	0,06%	0,05%	0,05%	0,04%	0,04%	0,04%	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,00%
2.3.2 Idade	0,05%	0,05%	0,05%	0,04%	0,04%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%
PIB (R\$ - bi)	1.088	1.199	1.316	1.489	1.718	1.958	2.171	2.409	2.720	3.110	3.333	3.886	4.374	4.806	5.316	5.687	5.937	6.266	6.562	6.874

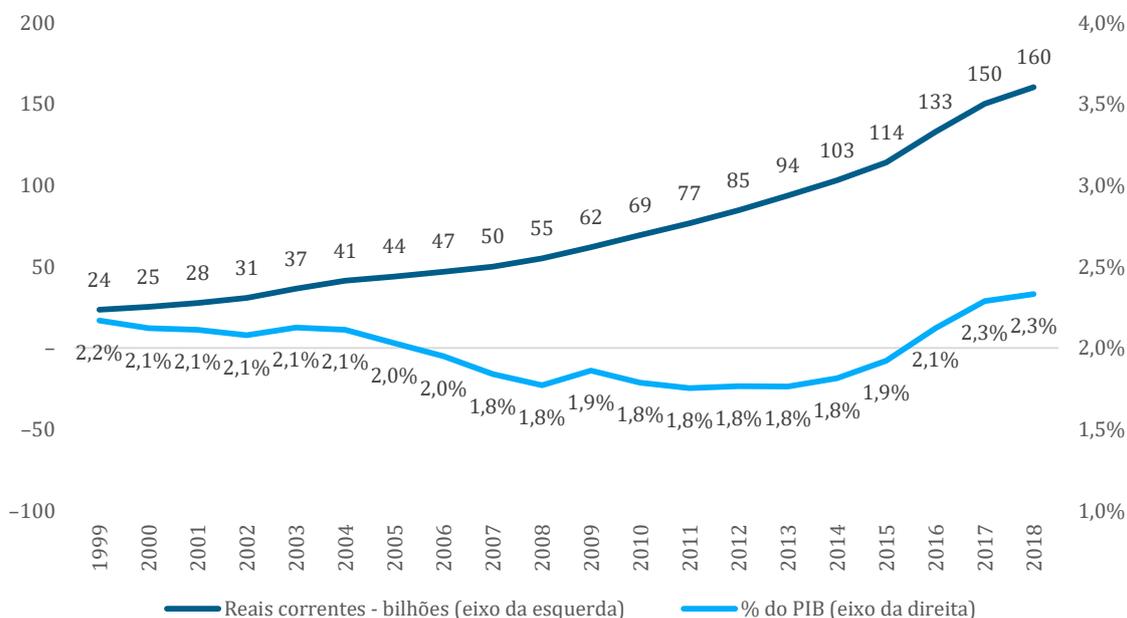
Fonte: AEPS e BEPS de dezembro de 2018. Elaboração: IFI.

GRÁFICO 10. DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS E ASSISTENCIAIS FEDERAIS EM R\$ CORRENTES E EM % DO PIB



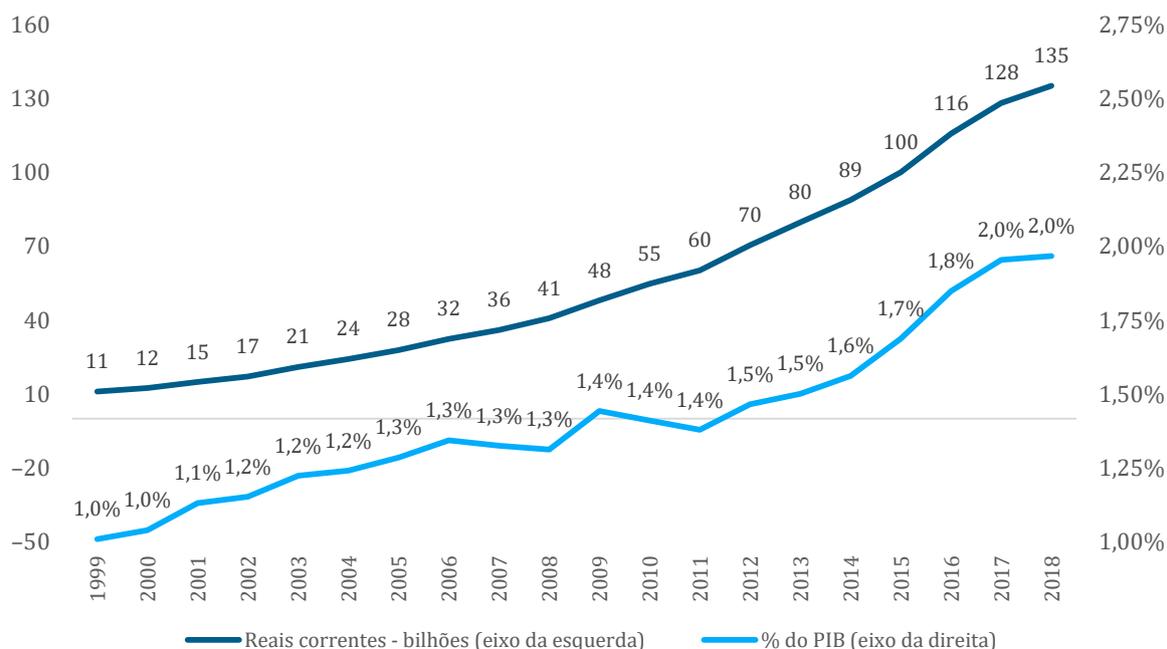
Fonte: BEPS, AEPS e Ipeadata. Elaboração: IFI.

GRÁFICO 11. DESPESAS COM APOSENTADORIAS POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO EM R\$ CORRENTES E EM % DO PIB



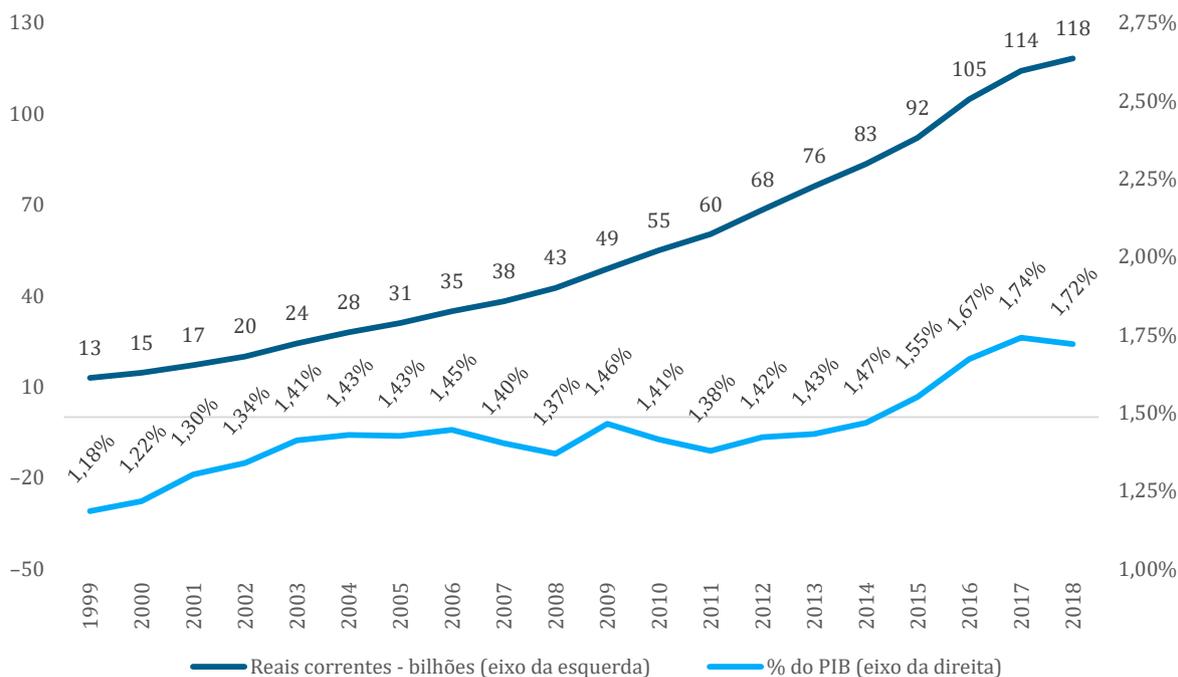
Fonte: BEPS, AEPS e Ipeadata. Elaboração: IFI.

GRÁFICO 12. DESPESAS COM APOSENTADORIAS POR IDADE EM R\$ CORRENTES E EM % DO PIB



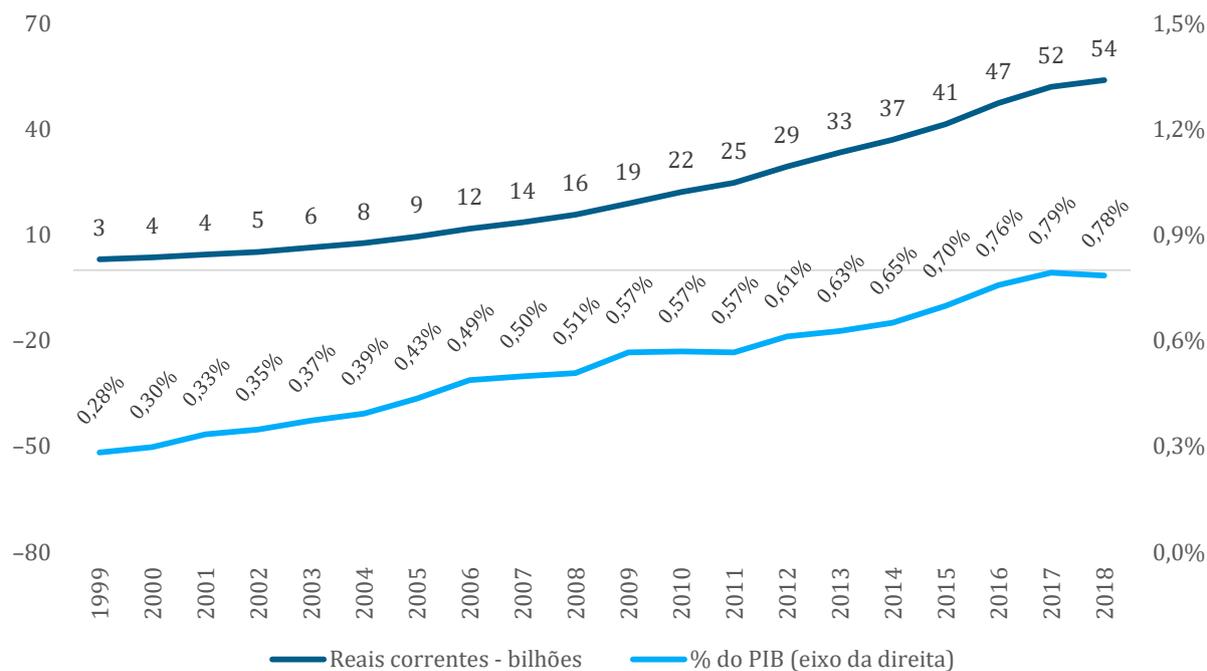
Fonte: BEPS, AEPS e Ipeadata. Elaboração: IFI.

GRÁFICO 13. DESPESAS COM PENSÕES POR MORTE EM R\$ CORRENTES E EM % DO PIB



Fonte: BEPS, AEPS e Ipeadata. Elaboração: IFI.

GRÁFICO 14. DESPESAS COM BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS EM R\$ CORRENTES E EM % DO PIB



Fonte: BEPS, AEPS e Ipeadata. Elaboração: IFI.

A tendência de todas as séries apresentadas é de crescimento. Entre 2017 e 2018, observou-se certo arrefecimento nessa dinâmica, sobretudo em razão da evolução mais contida dos valores médios de benefício, o que pode estar relacionado à inflação mais baixa e à evolução do salário mínimo. Apesar de não haver clareza, ainda, sobre o movimento observado entre 2017 e 2018, entendemos que não se trata de tendência. O principal vetor a ser considerado em análises prospectivas segue sendo o demográfico.

Salário mínimo é essencial para compreender o desempenho prospectivo da previdência. O salário mínimo, que é um importante indexador de gastos previdenciários e sociais, teve ganho real, baseado na evolução do PIB de 2017 (cerca de 1,0%), já que a regra considera o PIB defasado em dois anos e a inflação acumulada pelo INPC dos doze meses anteriores ao mês do reajuste (janeiro). Esse ponto é relevante porque, para os próximos anos, a tendência dos valores médios de benefício de quem recebe até um salário mínimo dependerá da regra de reajuste da variável. No nosso cenário base de projeção, atualmente, consideramos apenas a evolução da inflação na correção do salário mínimo.

Além disso, sobre as quantidades, como ilustramos no exemplo do box, fica evidente que as pressões demográficas afetarão a dinâmica das aposentadorias e, portanto, das despesas, imprimindo viés de alta para os gastos previdenciários, de maneira geral, na ausência de mudanças que amenizem esse fator.

Exposto o quadro geral das despesas previdenciárias, passaremos à análise das receitas e à apresentação da trajetória do déficit. As receitas da previdência estão disponíveis também nos BEPS e AEPS divulgados pela Previdência, vinculada ao Ministério da Economia. Os boletins trazem a evolução da arrecadação bruta e líquida. A diferença entre os dois conceitos é que a arrecadação líquida desconta da arrecadação os itens, sobretudo a chamada arrecadação de outras entidades (como o caso do Sistema S). Em 2018, por exemplo, a arrecadação bruta da previdência totalizou R\$ 429,3

bilhões e, feitos os descontos (-R\$ 38,2 bilhões), a arrecadação líquida ficou em R\$ 391,1 bilhões (dato idêntico ao observado na planilha mensal do Tesouro – ver nota de rodapé nº 6 desta seção). A Tabela 14 apresenta a abertura dos dados da arrecadação, conforme tabela do BEPS, ao longo do tempo, e o cálculo do déficit previdenciário.

TABELA 14. ARRECADAÇÃO DA PREVIDÊNCIA E CÁLCULO DO DÉFICIT (R\$ MILHÕES) – 2015 A 2018*

DISCRIMINAÇÃO	2015	2016	2017	2018
1. Arrecadação Bruta	388.477	396.996	414.438	429.329
1.1. Arrecadação Própria	351.821	361.384	375.077	384.512
1.1.1. Arrecadação GPS	305.811	323.124	338.816	295.507
1.1.2. Arrecadação / DARF	20.603	20.666	22.359	75.470
1.1.2.1. Arrecadação / DARF - Serviços	7.183	6.766	6.443	6.260
1.1.2.2. Arrecadação / DARF - Indústria	10.995	8.445	8.035	7.347
1.1.2.3. Arrecadação / DARF - Outros	2.425	5.455	7.881	61.863
1.1.3. Arrecadação / Compensação	25.407	17.593	12.832	13.535
1.2. Arrecadação / SIMPLES / NACIONAL / PAES	33.282	33.863	36.693	42.512
1.3. Arrecadação / Outros	2.457	2.581	1.707	1.238
1.4. Depósitos Judiciais	917	-832	960	1.067
2. Arrecadação Líquida	350.272	358.137	374.785	391.182
2.1. Arrecadação Bruta	388.477	396.996	414.438	429.329
2.2. (-) Ressarcimento de Arrecadação	0	0	0	0
2.3. (-) Restituição de Contribuições	339	282	190	122
2.4. (-) Arrecadação de Outras Entidades	37.865	38.577	39.463	38.025
2.4.1. Repasse de Outras Entidades	37.030	37.727	38.594	37.233
2.4.2. Taxa de Adm. s/ Out. Entidades	835	850	869	792
3. Total de Benefícios	438.163	507.871	557.235	586.379
3.1. Benefícios Previdenciários	436.090	510.708	560.653	589.746
3.1.1. Benefícios - INSS	424.715	496.772	545.076	571.704
3.1.2. Sentenças Judiciais - TRF	8.659	10.404	12.251	13.899
3.1.3. Sentenças Judiciais - INSS	963	1.193	1.018	1.220
3.1.4. Comprev - INSS	1.753	2.339	2.307	2.924
3.2. Benefícios Devolvidos	2.073	-2.837	-3.418	-3.368
4. Resultado Primário do RGPS (déficit/superavit = +/-)	-85.818	-149.734	-182.450	-195.197
4. Resultado Primário do RGPS em % do PIB	-1,45%	-2,39%	-2,78%	-2,84%
PIB	5.936.678	6.266.226	6.561.669	6.873.688

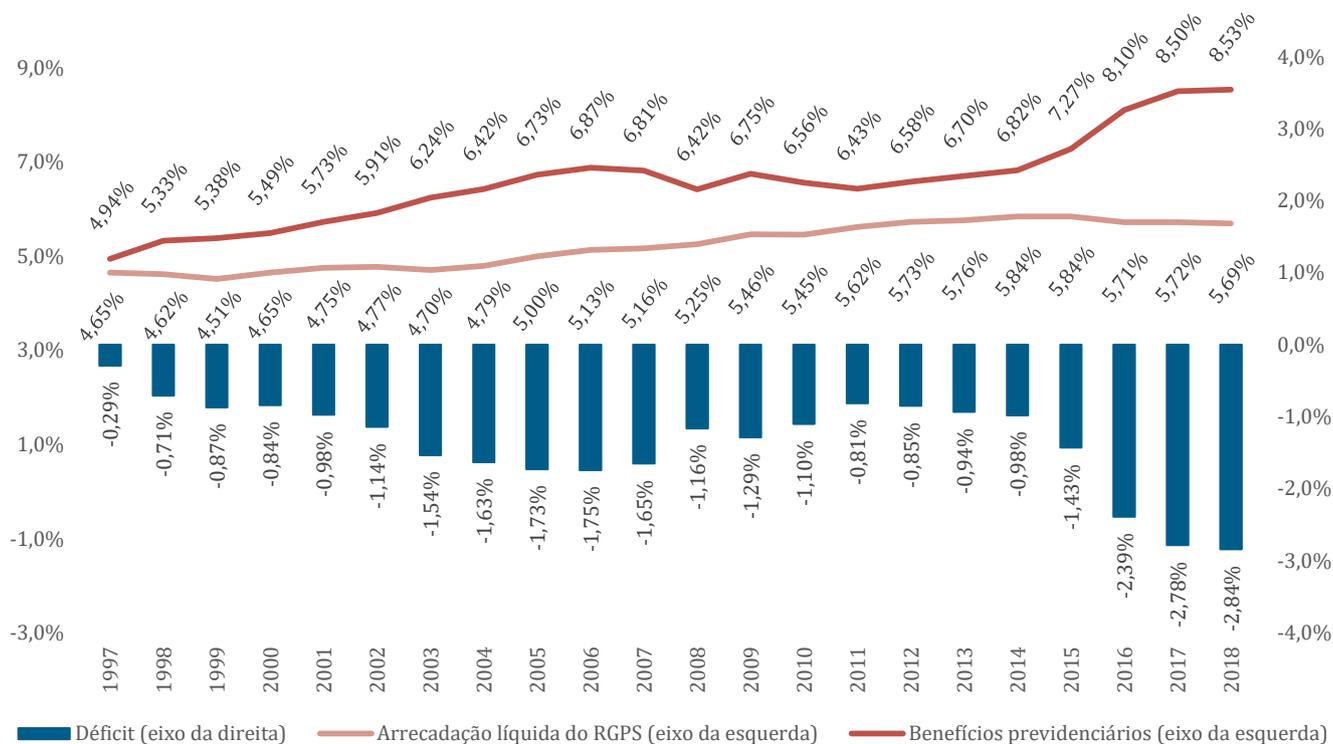
* A abertura do BEPS foi alterada a partir de 2014, por isso construímos a tabela apenas para 2015 a 2018.

Fonte: BEPS de dezembro de 2015 a 2018. Elaboração: IFI.

A abertura de dados apresentada na Tabela 14 existe apenas para o período de 2015 a 2018, pois as edições do BEPS apresentavam uma outra desagregação até 2014. Assim, para ter a evolução da arrecadação líquida, despesas e déficit previdenciário, vamos recorrer às séries do Resultado do Tesouro Nacional (RTN), em suas tabelas mensais, iniciadas em

1997. Cabe lembrar que os dados da Tabela 14, bem como os que apresentaremos no Gráfico 15, são diferentes de todos os outros tratados nesta seção, conforme explicamos na nota de rodapé nº 6. Trata-se de uma questão de metodologia: se de caixa ou de competência.

GRÁFICO 15. ARRECAÇÃO LÍQUIDA, DESPESAS E DÉFICIT DO RGPS (% DO PIB) – 1997 A 2018



Fonte: Restulado do Tesouro Nacional (RTN). Elaboração: IFI.

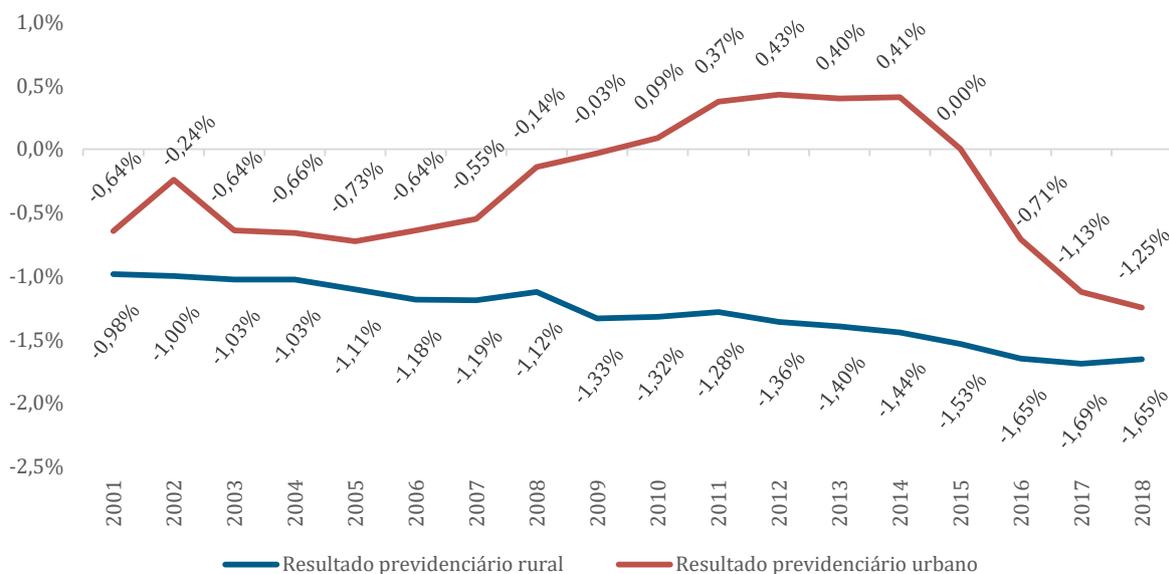
A evolução do déficit do RGPS é preocupante e acentuou-se entre 2012 e 2017, como demonstrado no Gráfico 15.

A dinâmica das receitas previdenciárias foi bastante positiva (expressa na curva em vermelho claro, no gráfico) entre 2003 e 2014, tendo aumentado de 4,70% do PIB para 5,84% do PIB. Já as despesas, entre 2006 e 2012, ficaram praticamente estabilizadas, mas reiniciaram um movimento de alta entre 2012 e 2013. Essa tendência permanecerá, uma vez que é ditada por questões demográficas, como demonstramos neste relatório. Ainda que, em 2018, tanto no dado do gráfico acima como no dado do BEPS (regime de competência), tenha havido certa estabilidade, não atribuímos a esse fenômeno característica estrutural ou permanente.

Déficit do RGPS é alimentado pelas contas rurais e urbanas. Cabe ainda ressaltar a distribuição do déficit entre a área rural e urbana. O movimento de aceleração recente é concentrado na área urbana, como se pode ver pelo Gráfico 16. Na presença de maiores dificuldades na retomada do emprego formal, com os setores de maior agregação de valor como a indústria apresentando dificuldades, a recuperação das receitas será lenta e dificilmente repetirá os movimentos tão positivos observados no passado. Isso potencializa o desafio fiscal que os governos terão pela frente. Enquanto o resultado do RGPS urbano passou de superávit de 0,43% para déficit de 1,25% do PIB (piora de 1,68 pontos de percentagem – p.p.), entre 2012 e 2018, o déficit rural passou de 1,36% para 1,65% do PIB no mesmo período (piora de

0,29 p.p.). O déficit rural é mais antigo e persistente. O déficit urbano é mais recente e foi intensificado pela crise econômica.

GRÁFICO 16. DÉFICIT DO RGPS – URBANO E RURAL (% DO PIB) – 1997 A 2018*



Fonte: Restulado do Tesouro Nacional (RTN). Elaboração: IFI.

TABELA 15. RECEITAS E DESPESAS DO RGPS – URBANO E RURAL (% DO PIB) – 1997 A 2018*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Receitas – Urbano	4,9%	5,0%	5,2%	5,2%	5,4%	5,5%	5,6%	5,8%	5,7%	5,6%	5,5%	5,5%
Benefícios – Urbano	5,5%	5,1%	5,3%	5,1%	5,0%	5,1%	5,2%	5,4%	5,7%	6,3%	6,7%	6,7%
Resultado – Urbano	-0,5%	-0,1%	0,0%	0,1%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,0%	-0,7%	-1,1%	-1,2%
Receitas – Rural	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Benefícios – Rural	1,3%	1,3%	1,5%	1,4%	1,4%	1,5%	1,5%	1,6%	1,7%	1,8%	1,8%	1,8%
Resultado – Rural	-1,2%	-1,1%	-1,3%	-1,3%	-1,3%	-1,4%	-1,4%	-1,4%	-1,5%	-1,7%	-1,7%	-1,7%

* Discrepâncias na primeira casa decimal dos valores em % do PIB, quando totalizados, em comparação com os dados do déficit agregado, devem-se ao PIB utilizado pela IFI e ao PIB utilizado pelo Tesouro nas suas contas. Os dados abertos do RGPS foram calculados pela IFI.

Fonte: Restulado do Tesouro Nacional (RTN). Elaboração: IFI.

Aumento mais intenso dos gastos, no regime urbano, explica piora do déficit. Da Tabela 15, é possível concluir que esse aumento das despesas do regime urbano como proporção do PIB provocou a geração e expansão de déficits neste regime. Este é um movimento diretamente associado aos dados anteriormente apresentados para as evoluções das quantidades de benefícios emitidos, tanto nas aposentadorias por tempo de contribuição quanto por idade.

O envelhecimento da população, fator positivo relacionado ao fato de que, por diversas razões, as pessoas estão vivendo mais, no Brasil, demandará o tratamento adequado da questão previdenciária, por parte do Governo e do Congresso. Antecipando que as despesas tenderão a crescer, o natural é que haja uma movimentação, como ocorre no presente, na direção de discutir as regras do regime de aposentadorias e pensões e corrigir distorções. Do ponto de vista da IFI, entendemos que a produção de dados, análises, relatórios e estudos como este poderão ajudar a alimentar as discussões no Congresso e na sociedade em geral.

2.2 Dados consolidados da Previdência e Análise do Regime Próprio de Previdência do Servidor (RPPS)

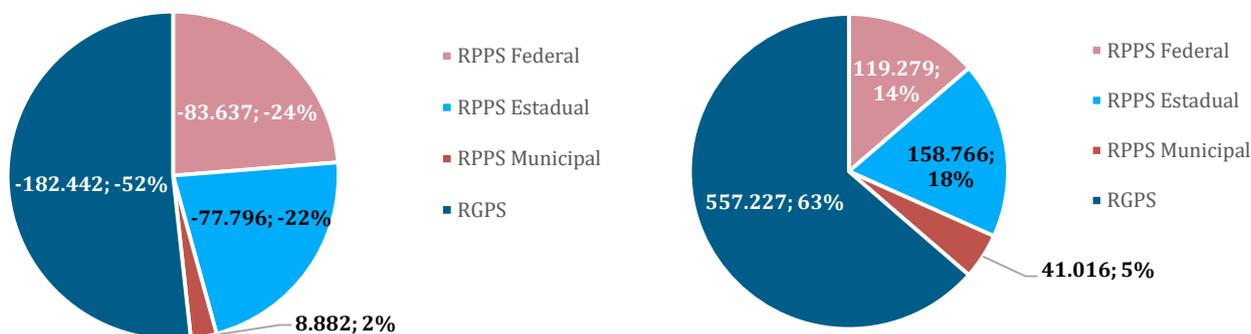
A previdência Social no Brasil é constituída por três tipos de regime: o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS) e o Regime de Previdência Complementar (RPC). O RGPS é o regime pelo qual os aposentados e pensionistas do setor privado recebem seus benefícios, enquanto o RPPS é o regime dedicado aos servidores públicos. O RPC, por sua vez, constitui regime instituído para o setor público com o objetivo de oferecer aos servidores a possibilidade de receber um benefício acima do teto do RGPS, atualmente em R\$ 5.840 por mês, mediante contribuição mensal. Neste regime, há ainda aportes por parte do empregador. A seção 2.1 abordou o RGPS.

O art. 40 da Constituição Federal de 1988 (CF88)¹⁴ “assegura regime de previdência de caráter contributivo e solidário ao RPPS, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”. Este regime inclui, além dos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas autarquias e fundações. No âmbito federal, o regime é responsável pelo pagamento de aposentadorias e pensões tanto de servidores civis dos diferentes poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público), quanto de militares das forças armadas.

Do ponto de vista do déficit previdenciário, quando levado em conta tanto o RGPS quanto os RPPS da esfera federal, estadual e municipal, o resultado foi negativo em R\$ 335 bilhões, ou 5,1% do PIB, em 2017. A abetura desses dados está expressa no Gráfico 17. Os dados do RGPS tomam por base as informações reportadas nos anexos do relatório do Tesouro Nacional, já apresentados na seção 2.1, e o RPPS federal utiliza dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), enquanto os dados de estados e municípios foram obtidos no Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR)¹⁵ do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS).

A despesa previdenciária de todos os regimes públicos e do RGPS atingiu 13,4% do PIB ou R\$ 876,3 bilhões em 2017. Para os beneficiários do RGPS, a despesa alcançou 8,5% do PIB (ou R\$ 557,2 bilhões), conforme demonstrado na seção 2.1, seguido pelo gasto do RPPS estadual, com 2,4% do PIB (R\$ 158,8 bilhões), 1,8% do PIB (R\$ 119,3 bilhões) no RPPS federal e 0,6% do PIB (R\$ 41 bilhões) no âmbito municipal. (ver Gráfico 18).

GRÁFICOS 17 E 18: DÉFICIT E DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS POR REGIME E ESFERA EM 2017 (R\$ MILHÕES E PARTICIPAÇÃO – %)



Fonte: STN e Secretaria da Previdência/Ministério da Economia. Elaboração: IFI.

¹⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

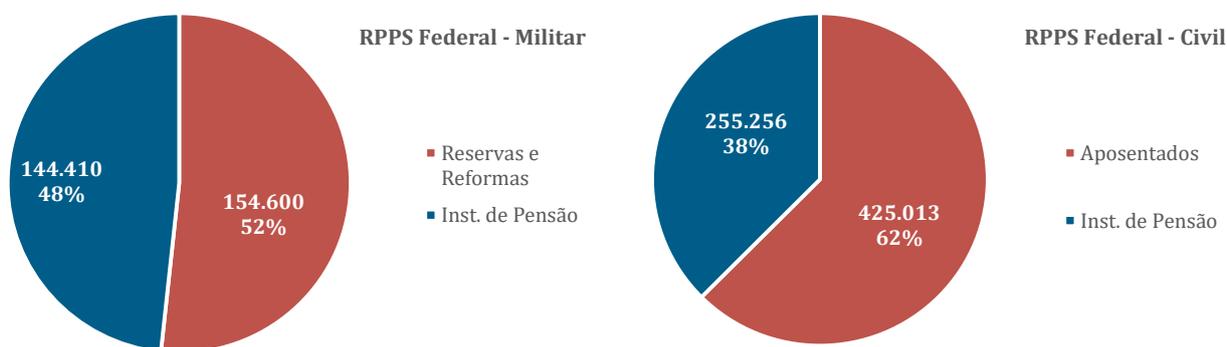
¹⁵ Para os dados estaduais, há cobertura das vinte e sete unidades da federação, enquanto para os municípios, as informações correspondem a 2.090 municípios, equivalente a 38% dos 5.570 existentes no país. Na medida em que nem todos os municípios possuem regimes próprios, os 2.090 municípios contemplados representam 98,5% dos 2.123 municípios que o possuem. Maiores detalhes no Anuário Estatístico da Previdência Social referente à 2017, disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-previdencia-social/>

2.2.1 RPPS Federal

O RPPS federal congrega cerca de 980 mil inativos civis e militares. O Regime Público de Previdência dos Servidores (RPPS) da esfera federal contempla os regimes civil e militar, incluindo os militares das três forças armadas. Do ponto de vista da quantidade de benefícios emitidos para pagamento coletados a partir do boletim estatístico de pessoal da Secretaria de Planejamento do Ministério da Economia¹⁶, cuja última posição disponível refere-se a 2016, havia aproximadamente 980 mil aposentados e pensionistas civis e militares no RPPS federal.

Desse montante, pouco menos de 70% ou cerca de 680 mil benefícios foram concedidos aos servidores enquadrados no regime civil – de diferentes carreiras e distintos poderes -, enquanto os demais 30%, ou aproximadamente 300 mil benefícios, foram destinados para pensionistas e militares reformados. O Gráfico 19 revela ainda que, enquanto o *quantum* de reformados é próximo do *quantum* dos que recebem pensão militar, os benefícios pagos para aposentados civis superam substancialmente as pensões.

GRÁFICO 19: DISTRIBUIÇÃO DO TIPO DE BENEFICIÁRIOS DOS REGIMES CIVIL E MILITAR DO RPPS (EM MIL E % DO RESPECTIVO REGIME)

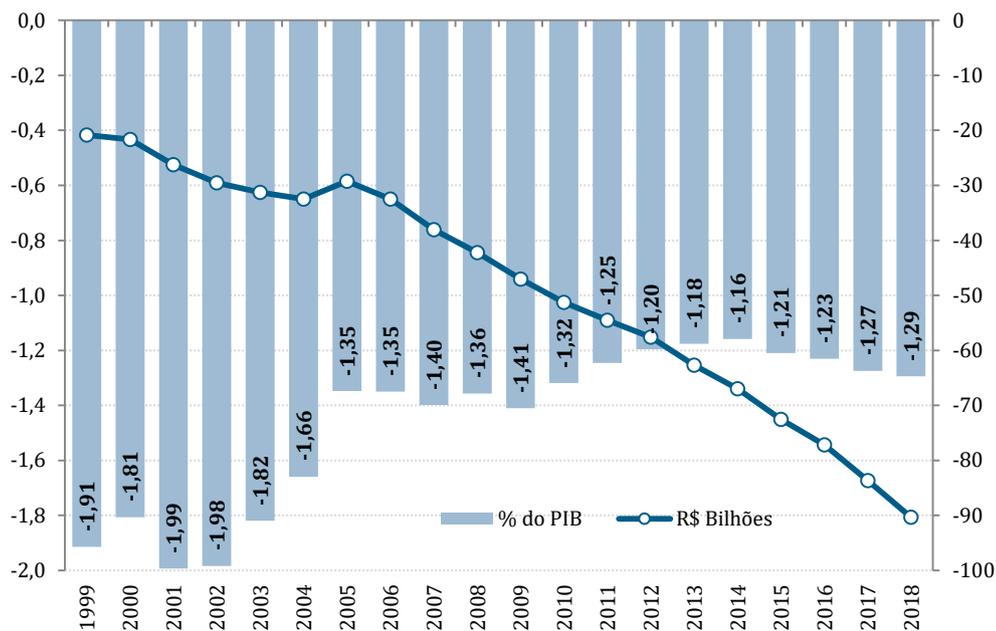


Fonte: STN e Secretaria da Previdência/Ministério da Economia. Elaboração: IFI.

O déficit previdenciário do RPPS federal saltou de R\$ 20,8 bilhões (1,9% do PIB), em 1999, para R\$ 90,3 bilhões (1,3% do PIB) em 2018. Em 2017, o déficit foi de R\$ 83,6 bilhões, pior do que o observado no ano anterior, de R\$ 77,2 bilhões. Em perspectiva histórica, com base em dados das últimas duas décadas, o déficit recuou de 1,9% para 1,3% do PIB entre 1999 e 2018, com destaque para a recente quase equivalência no déficit dos regimes civil (R\$ 46,5 bilhões ou 0,67% do PIB) e militar (R\$ 43,9 bilhões ou 0,63% do PIB). Os Gráficos 20 e 21 apontam a evolução do déficit para o RPPS federal total, bem como para sua composição entre civis e militares.

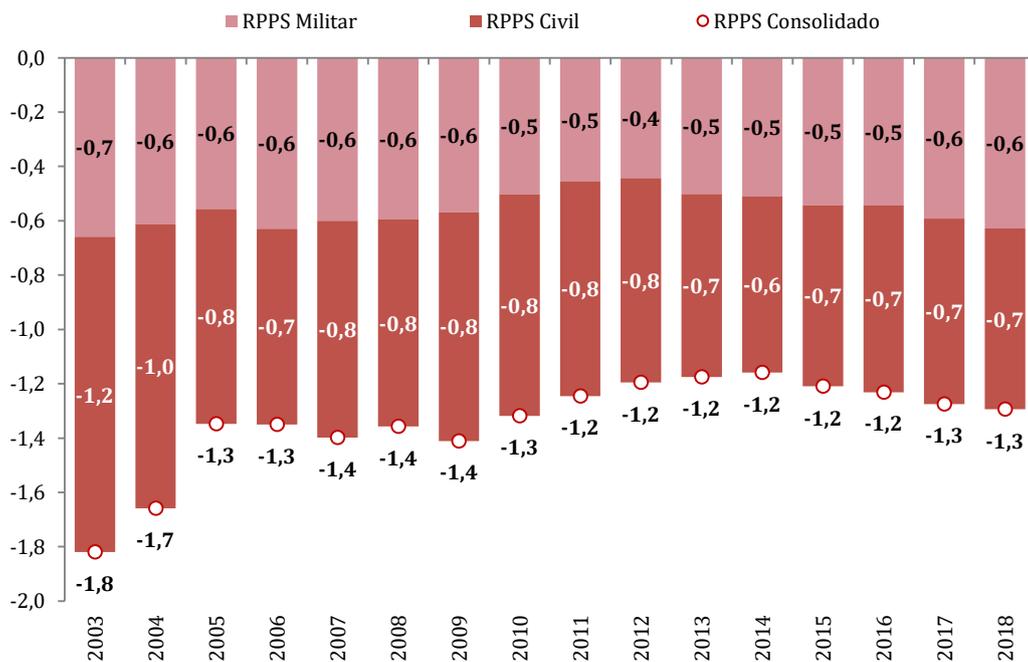
¹⁶ Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/servidores>

GRÁFICO 20: EVOLUÇÃO DO DÉFICIT DO RPPS FEDERAL TOTAL (EM R\$ BILHÕES E % DO PIB)



Fonte: STN e Secretaria da Previdência/Ministério da Economia. Elaboração: IFI.

GRÁFICO 21: EVOLUÇÃO DO DÉFICIT DO RPPS FEDERAL POR TIPO DE REGIME (EM R\$ BILHÕES E % DO PIB)



Fonte: STN e Secretaria da Previdência/Ministério da Economia. Elaboração: IFI.

Tomando-se como referência 2016, para o qual o *quantum* de beneficiários é conhecido, o benefício médio concedido aos aposentados, reformados e pensionistas do RPPS federal foi de aproximadamente R\$ 9.500 por mês, sendo: R\$ 10.300 por mês no regime militar e R\$ 9.000 por mês no civil. Isso implica que o benefício médio do RPPS federal (de R\$ 9.500/mês) foi mais de sete vezes superior ao benefício médio do RGPS de 2016, de R\$ 1.290 por mês.

O benefício médio por Poder no RPPS chega a ser quase 19 vezes superior ao observado no RGPS. A avaliação do benefício médio concedido no regime público de previdência por Poder constitui outra ótica interessante. A partir dos dados reportados no Anexo IV.7 do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO)¹⁷ de 2019, é possível identificar que o benefício médio pago para aposentados do Poder Legislativo, por exemplo, chega a ser quase 19 vezes superior ao emitido no RGPS, atualmente em torno de R\$ 1.400 por mês (detalhes no Gráfico 8). No Poder Judiciário, o múltiplo do benefício médio *vis-à-vis* o observado no RGPS é de pouco menos de 13 vezes.

Vale notar que dinâmica semelhante é observada no Poder Executivo e no Ministério Público da União (MPU), não apenas no que se refere ao pagamento de aposentadorias, como também das pensões, cujo valor médio é bastante superior ao observado no RGPS. A Tabela 16 resume o benefício médio do RPPS Federal por poder e o coloca em perspectiva comparada com o RGPS, cujo benefício médio das pensões é de aproximadamente R\$ 1.300 por mês.

TABELA 16: BENEFÍCIO MÉDIO MENSAL POR PODER DO RPPS FEDERAL (EM R\$)

Poder/Benefício	Aposentado	Múltiplo RGPS	Pensionista	Múltiplo RGPS
Executivo	8.478	6,0	5.195	4,1
Legislativo	26.823	18,9	21.167	16,6
Judiciário	18.065	12,7	8.764	6,9
MPU	14.656	10,3	5.373	4,2

Fonte: Secretaria de Planejamento/Ministério da Economia. Elaboração: IFI

A análise dos benefícios do RGPS foi apresentada na seção 2.1, porém é útil analisar o valor pago por beneficiário (isto é, benefício médio) do RPPS Federal em relação ao observado neste regime. Os dados revelam que tanto o benefício quanto o déficit por beneficiário são bastantes superiores no regime público comparativamente ao regime geral de previdência, uma vez que, no RPPS Federal, há pouco menos de 1 milhão de beneficiários, enquanto no RGPS são concedidos benefícios para cerca de 30 milhões.

Para o RPPS Federal, as receitas cobrem o equivalente a cerca de 30% do gasto com benefícios, de maneira que o déficit de R\$ 90,3 bilhões registrado em 2018 configura uma insuficiência de recursos por beneficiário (*per capita*) de R\$ 7,7 mil por mês, ou mais de R\$ 92 mil por ano. Do ponto de vista do tipo de regime, a insuficiência *per capita* mensal gira em torno de R\$ 5.800 no civil e de R\$ 12.000 no militar.

2.2.2 RPPS Subnacional

As despesas previdenciárias dos estados e municípios totalizaram R\$ 199,8 bilhões ou 23% de toda a despesa dos regimes previdenciários (incluindo o RGPS), de R\$ 876,3 bilhões, em 2017. A análise da evolução de receitas e despesas dos regimes públicos estaduais e municipais é de grande importância, na medida em que responderam por pouco mais de 20% do déficit (ou R\$ 68,9 bilhões) de todo os regimes previdenciários em igual período, de R\$ 335 bilhões, conforme destacado no Gráfico 17.

Há, no entanto, condicionado à fonte de dados utilizada, divergências entre os valores reportados para o resultado previdenciário subnacional que dificultam a obtenção de série histórica longa. Em razão disso, nos

¹⁷ Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/orcamento-anual-de-2019>

limitaremos, neste momento, à análise dos resultados recentemente divulgados no anuário estatístico da previdência, relativos a 2017.

Além do balanço de receitas e despesas previdenciárias para os vinte e sete estados e quase a totalidade dos municípios que possuem regime próprio de previdência, é possível identificar a magnitude do desvio destes dados reportados em duas fontes, no DIPR e no RREO. A Tabela 17 resume a posição subnacional, que para os municípios reúne 2.090 das 2.123 localidades que possuem regimes próprios.

TABELA 17: RECEITAS, DESPESAS E DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS EM 2017, POR FONTE (EM R\$ MILHÕES)

UF	DIPR			RREO		
	Receita	Despesa	Déficit	Receita	Despesa	Déficit
Total – Estados	80.970	158.766	-77.796	72.156	161.068	-88.912
DF	4.648	6.928	-2.279	3.635	4.181	-546
BA	5.954	8.546	-2.592	4.080	8.546	-4.466
PB	783	1.989	-1.206	777	1.988	-1.212
AL	816	1.862	-1.046	855	1.827	-972
GO	2.517	4.976	-2.459	2.037	4.274	-2.237
MG	9.535	17.757	-8.222	5.553	22.023	-16.470
PE	2.818	5.381	-2.563	2.888	5.381	-2.493
RO	780	521	258	745	534	210
RR	427	31	395	416	35	381
SC	2.415	6.261	-3.845	2.413	6.058	-3.644
SP	13.614	31.593	-17.980	12.382	31.593	-19.211
SE	754	1.250	-496	950	2.003	-1.053
AC	378	640	-262	363	781	-418
AP	515	102	413	563	104	459
AM	889	1.588	-699	933	1.586	-653
CE	1.761	3.115	-1.354	1.748	3.121	-1.373
ES	1.256	2.662	-1.405	1.269	2.581	-1.312
MA	1.170	2.115	-946	1.020	2.112	-1.092
MT	1.792	2.745	-953	1.997	3.233	-1.237
MS	1.648	2.831	-1.182	1.536	2.827	-1.291
PA	2.400	2.924	-524	2.370	3.239	-869
PR	4.108	8.923	-4.815	4.426	8.938	-4.512
PI	1.081	1.974	-893	1.224	1.529	-305
RJ	13.029	23.625	-10.595	10.650	23.628	-12.978
RN	1.151	2.663	-1.511	1.414	3.128	-1.715
RS	3.771	14.870	-11.099	4.714	14.930	-10.217
TO	959	895	64	1.199	885	314
Total – Municípios	49.898	41.016	8.882	42.148	41.789	359
Total – Subnacional	130.868	199.782	-68.914	114.304	202.857	-88.553

Fonte: Secretaria de Previdência/Ministério da Economia. Elaboração: IFI

Os dados do DIPR apontam que o déficit subnacional com a previdência foi de R\$ 77,8 bilhões nos estados, enquanto nos municípios houve superávit de R\$ 8,9 bilhões. Com base nos dados da DIPR de 2017, as receitas foram suficientes para cobrir apenas 51% de todo o gasto com aposentadorias e pensões, tendo ocorrido déficit em 23 das 27 unidades da federação. Em apenas quatro estados, todos da região Norte – relativamente mais jovem que o restante do Brasil – houve superávit: Roraima, Rondônia, Amapá e Tocantins. De acordo com dados do IBGE, a razão de jovens por idosos na região Norte deverá ser de aproximadamente 12, em 2020, enquanto a média nacional será bem mais baixa, em torno de 7 jovens para cada idoso. Nas regiões com maior proporção de idosos, como o Sul e o Sudeste, tal razão deverá situar-se em torno de 6. Maiores detalhes em torno da evolução demográfica foram apresentados na seção 1.

O déficit previdenciário do RPPS subnacional registrado no DIPR foi de R\$ 68,9 bilhões, mas pode ter alcançado R\$ 88,6 bilhões se tomado como referência o RREO. A discrepância dos dados previdenciários quando comparados o DIPR e o RREO é visível tanto nos dados estaduais quanto municipais. Enquanto o déficit estadual observado no DIPR foi de R\$ 77,8 bilhões, o dado declarado no RREO em cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi de R\$ 88,9 bilhões. Nos municípios, o superávit recua substancialmente no RREO, para apenas R\$ 0,4 bilhão (ante R\$ 8,9 bilhões no DIPR). Na medida em que se pretende avaliar o impacto de mudanças nas regras previdenciárias, é relevante ter em mente que o ponto de partida e fonte primária utilizados para avaliação podem produzir diferenças nas estimativas.

2.3 Dívida Ativa Previdenciária

Um dos pilares do projeto de reforma da Previdência Social é o fortalecimento da cobrança da dívida ativa da União, em especial as que se originam das contribuições previdenciárias. A iniciativa de aperfeiçoar e intensificar a cobrança das pessoas físicas e jurídicas que devem à União ainda será enviada ao Congresso Nacional, por meio de projeto de lei, e busca reaver parte dos débitos, de maneira a atenuar o desequilíbrio do INSS.

Do estoque em cobrança de R\$ 427,4 bilhões, 63% (ou R\$ 269,4 bilhões) apresenta chance remota de recuperação, enquanto 37% (ou R\$ 157,9 bilhões) pode, em algum grau, ser recuperado. De acordo com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), órgão vinculado ao Ministério da Economia responsável pela gestão e fiscalização da dívida ativa da União, o estoque de dívida tributária previdenciária chegou a R\$ 427,4 bilhões em 2017¹⁸. A PGFN dispõe de uma metodologia para classificar os créditos inscritos em dívida ativa previdenciária em um sistema de classes (*ratings*), conforme o potencial de recuperação, sendo possível desagregar o estoque total entre: classe A - créditos com alta perspectiva de recuperação (que somaram R\$ 41,5 bilhões em 2017); classe B - créditos com média perspectiva de recuperação (R\$ 116,4 bilhões); classe C - créditos com baixa perspectiva de recuperação (R\$ 95,8 bilhões) e classe D - créditos irrecuperáveis (R\$ 173,6 bilhões).

A Tabela 18 apresenta os créditos inscritos na dívida ativa previdenciária em 2017 por classes, sendo possível identificar que, do volume total em cobrança (R\$ 427,4 bilhões), R\$ 157,9 bilhões (classes A e B) têm maior probabilidade de arrecadação¹⁹, enquanto que para R\$ 269,4 bilhões (classes C e D) é atribuída chance remota de recuperação.

TABELA 18. DÍVIDA ATIVA PREVIDENCIÁRIA EM 2017, POR RATING (R\$ BILHÕES):

Classe A	Classe B	Classe C	Classe D	Total
41,5	116,4	95,8	173,6	427,4

Fonte: Relatório de Gestão do Ministério da Fazenda 2017. Elaboração: IFI.

Montante de recursos que pode ser recuperado por meio do endurecimento das ações de cobrança é calculado em R\$ 87 bilhões. Segundo informações presentes no documento de Prestação de Contas do Presidente da República – exercício 2017²⁰, aproximadamente R\$ 71 bilhões do estoque da dívida ativa previdenciária estão parcelados. Na hipótese de arrecadar integralmente esses recursos, e descartando-se os R\$ 269,4 bilhões referentes aos créditos com

¹⁸ O montante de dívida previdenciária foi obtido na página 148 do Relatório de Gestão do Ministério da Fazenda referente a 2017, disponível em: http://www.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/auditorias/arquivos/relatorio-de-gestao_mf.pdf. De acordo com informações veiculadas na imprensa, o estoque mais recente da dívida ativa previdenciária encontra-se ao redor de R\$ 500 bilhões. Acessamos a plataforma da PGFN que contém a lista de contribuintes com débitos com a Fazenda Nacional com o intuito de buscar o valor mais atualizado. Não há, porém, uma maneira simples, operacionalmente, de se conhecer esse total.

¹⁹ Valor muito próximo ao apresentado pelo governo na exposição de motivos da proposta.

²⁰ Tabela “Estoque da dívida ativa da união sob a administração da PGFN”, na página 110 do documento: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/arquivos/2017/pcpr2017.pdf>

notas C e D), o valor potencial que poderia ser resgatado, com base no endurecimento das ações de cobrança, é de R\$ 87 bilhões (R\$ 427,4 bilhões - R\$ 71 bilhões - R\$ 269,4 bilhões)²¹.

Cálculo do potencial de recuperação pode ser menor quando considerados os percentuais de expectativa de recuperação da PGFN. É válido mencionar que a PGFN calcula o ajuste para perdas da dívida ativa, atribuindo, para o volume de créditos com *ratings* “A” e “B”, respectivamente, expectativa de recuperação de 70% e 50%²². Considerando, portanto, que parte desses créditos não necessariamente serão recuperados de maneira integral, o montante da dívida ativa previdenciária com chance remota de recuperação aumentaria de R\$ 269,4 bilhões para R\$ 340,1 bilhões²³ e o volume potencial de recursos arrecadados a partir da aplicação de novas ações de cobrança, sob a hipótese de que os recursos já parcelados estão garantidos, diminuiria de R\$ 87 bilhões para R\$ 16 bilhões (R\$ 427,4 bilhões - R\$ 71 bilhões - R\$ 340,1 bilhões).

Arrecadação com a dívida ativa não seria suficiente para cobrir sequer um ano de déficit. Em linhas gerais, com base nas informações públicas disponíveis sobre a dívida ativa, pode-se inferir que, mesmo no cenário que considera a quitação integral da parcela da dívida recuperável de R\$ 157,9 bilhões, esse montante estaria longe de cobrir o déficit do RPGS que, em 2018, foi de R\$ 195,2 bilhões. Nesse sentido, a iniciativa de endurecer a cobrança do estoque de dívida ativa deve ser entendida como algo necessário, mas, do ponto de vista estritamente financeiro, trata-se de uma medida absolutamente secundária, frente ao impacto potencial da reforma da previdência.

2.4 A questão da DRU e o déficit da Previdência Social

A PEC da Previdência acaba com a desvinculação das contribuições sociais destinadas à seguridade social (art. 39 do texto da PEC). Hoje, são desvinculados de órgão, fundo ou despesa 30% da arrecadação da União com contribuições sociais (a maior parte destinada à seguridade social), contribuições de intervenção no domínio econômico e taxas (art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT). O mecanismo constitucional que permite a desvinculação de tributos que, por definição, deveriam ser aplicados em finalidade específica, é chamado de DRU (Desvinculação de Receitas da União).

Pela regra vigente no texto constitucional, a DRU não pode incidir sobre a contribuição social do salário-educação, as contribuições para o RGPS e a quase totalidade das contribuições para o RPPS. Nos dois primeiros casos, a exclusão decorre diretamente do texto constitucional (art. 76, § 2º, do ADCT, para o salário educação; e art. 167, XI, para o RGPS). No caso do RPPS, o entendimento é de que a norma existente para o RGPS também é aplicável ao regime próprio, já que a Constituição determina que o regime dos servidores públicos observe, no que couber, as mesmas regras do regime geral (art. 40, § 12). A exceção, no caso do regime próprio, é a contribuição para o custeio das pensões militares, sobre as quais atualmente incide a desvinculação de 30% sobre o que for arrecadado. A parcela desvinculada das pensões militares, no entanto, equivale a menos de 3% do total da receita do RPPS (civis e militares).

Essa é a configuração atual da DRU, que vigora desde 1994, então com o nome de Fundo Social de Emergência – FSE (Emenda Constitucional de Revisão nº 1/1994). No formato original, o Fundo desvinculava 20% do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, inclusive os vinculados ao ensino. Desde então, o mecanismo foi prorrogado sete vezes até chegar ao formato da Emenda Constitucional nº 93/2016, que exclui da regra os impostos,

²¹ O exercício foi baseado em Mendes (2017), disponível em: http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/arquivos/2017/2017-05-08_mitos-sobre-a-reforma-da-previdencia-final.pdf

²² Percentuais presentes também na página 148 do Relatório de Gestão do Ministério da Fazenda referente a 2017.

²³ R\$ 269,4 bilhões + (R\$ 41,5 bilhões * (1 - 70%)) + (R\$ 116,4 bilhões * (1 - 50%)).

mas passou a desvincular as taxas. Além disso, o percentual de desvinculação, que até 2015 era de 20%, passou a ser de 30% na nova redação. A regra atual é válida até o fim de 2023. A partir da última prorrogação, a desvinculação de receitas passou a ser aplicada também nos entes subnacionais (arts. 76-A e 76-B do ADCT).

A PEC nº 6/2019 não extingue formalmente a DRU, mas, ao excluir as receitas da seguridade, diminui de forma significativa sua base de cálculo. Isso porque hoje as contribuições sociais, quase todas destinadas à seguridade social, representam 95% da base de cálculo da desvinculação de receitas da União. Assim, caso a proposta seja aprovada, o montante passível de desvinculação será composto essencialmente por contribuições econômicas e taxas. O real impacto da mudança proposta sobre a DRU será objeto de nota técnica específica da IFI, que será publicada em breve, dentro dos esforços que exporemos na seção 4 deste trabalho. Em relação à desvinculação de receitas dos entes subnacionais, a PEC da Previdência não traz nenhuma alteração.

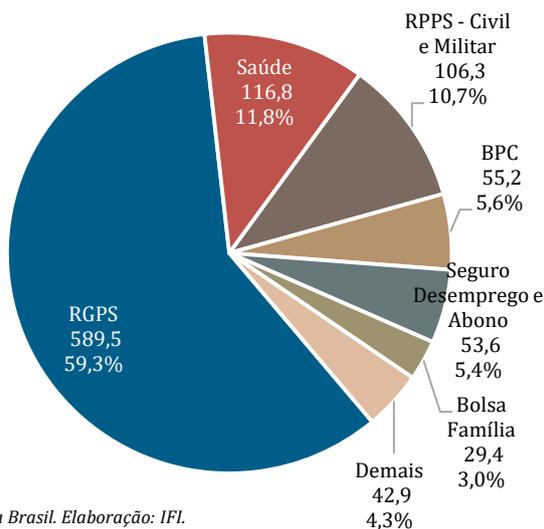
A desvinculação de receitas da seguridade social ganhou maior destaque com as discussões em torno da existência ou não de déficit na previdência social. De modo geral, existe o argumento de que o problema previdenciário estaria mais relacionado à arrecadação do que propriamente ao crescimento do gasto. Um dos motivos seria a incidência da DRU sobre as receitas da seguridade social, o que reduziria o montante de recursos legalmente destinados ao seu financiamento²⁴. Assim, não houvesse a DRU, a arrecadação de receitas no âmbito da seguridade social seria maior e evidenciaria uma situação fiscal mais equilibrada.

Nesse aspecto, é necessário relembrar que a seguridade social compreende as ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (art. 194, CF/88). Seu financiamento se dá por meio de contribuições sociais criadas para esse fim ou outras fontes orçamentárias. As principais despesas da seguridade social são: benefícios do RGPS e do RPPS e gastos com saúde, que somados respondem por cerca de 82% do gasto total. A assistência social responde por menos de 9% das despesas e se concentra basicamente no BPC no programa Bolsa Família. As principais fontes de financiamento dessas despesas são as contribuições para o RGPS e o RPPS, a Cofins, a CSLL e a contribuição para o PIS/PASEP. Juntos, esses recursos equivalem a cerca de 94% do total de receitas vinculadas à seguridade social. Os Gráficos 22 e 23 a seguir destacam esses componentes, com base em dados de 2018. As despesas da seguridade social totalizaram R\$ 993,7 bilhões, em 2018, enquanto as receitas somaram R\$ 713,1 bilhões²⁵.

²⁴ Outros motivos estariam relacionados às renúncias fiscais, à dívida ativa e à sonegação de receitas da seguridade social.

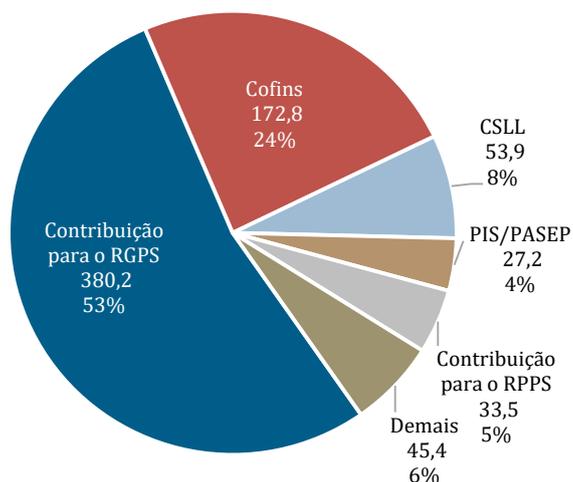
²⁵ Os dados apresentados nesta seção do RAF seguem a metodologia adotada pelo Tesouro Nacional no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e podem ser diferentes dos apresentados em outras seções. Os valores também podem ser diferentes dos divulgados por meio de outros demonstrativos, como o Resultado do Tesouro Nacional (STN) e o Boletim Estatístico da Previdência Social (Secretaria de Previdência do Ministério da Economia), que seguem metodologias próprias.

GRÁFICO 22. DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL - 2018 (R\$ BILHÕES E % DO TOTAL)



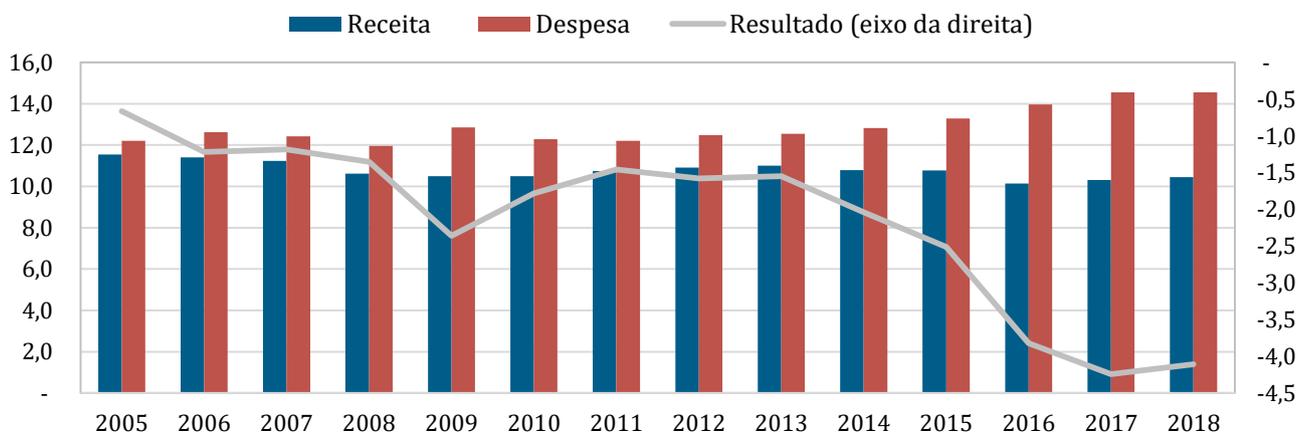
Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

GRÁFICO 23. RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL - 2018 (R\$ BILHÕES E % DO TOTAL)



O resultado da seguridade social é a diferença entre essas receitas e despesas, que em 2018 foi negativa em R\$ 280,6 bilhões. O Gráfico 24 mostra a evolução do resultado da seguridade desde 2005. Para facilitar a comparação ao longo do tempo, os dados estão em percentual do PIB²⁶. Em toda a série, as despesas superam as receitas. Nos últimos anos, o déficit tem se tornado cada vez mais expressivo, ficando acima de 4% do PIB em 2017 e 2018. No período analisado, as receitas da seguridade experimentaram leve queda, especialmente a partir de 2016, quando o percentual de desvinculação foi elevado de 20% para 30%. Mas a principal razão do desequilíbrio crescente reside no avanço acelerado das despesas. Somente entre 2011 e 2018, o gasto da seguridade passou de 12,2% para 14,6% do PIB.

GRÁFICO 24. RECEITA, DESPESA E RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL (% DO PIB)



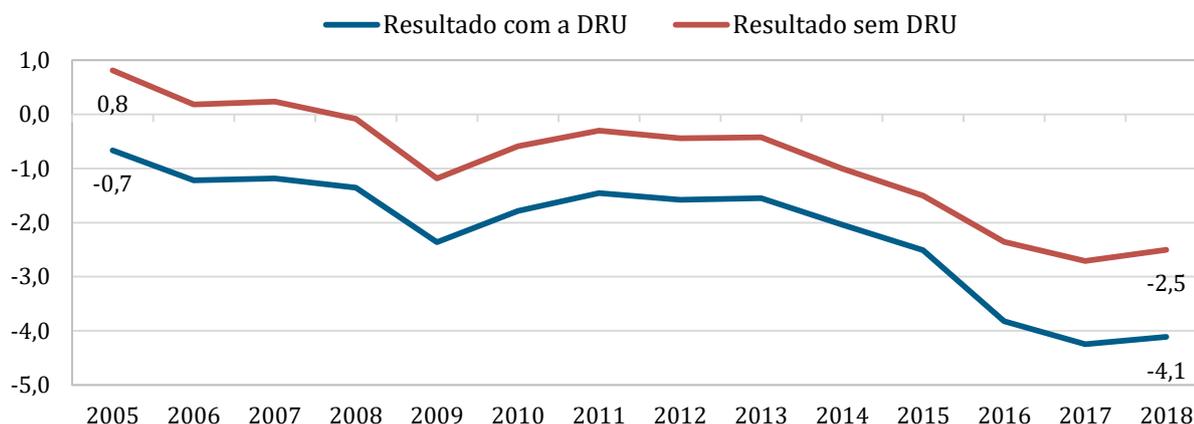
Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (STN). Elaboração: IFI.

²⁶ A série histórica do PIB em valores correntes está disponível aqui: <https://bit.ly/2KIF24u>.

O desequilíbrio atual seria ainda maior caso as despesas com militares da reserva ou reformados continuassem sendo classificadas na seguridade social. Em 2016, esses gastos passaram a ser classificados no orçamento fiscal e não são mais computados entre as despesas da seguridade. Assim, hoje apenas as despesas com pensões militares integram o orçamento da seguridade social. Caso fossem consideradas as despesas com reserva e reforma das Forças Armadas (R\$ 24,0 bilhões), o déficit da seguridade social teria atingido R\$ 304,6 bilhões em 2018.

Sem a incidência da DRU, o déficit da seguridade social teria sido de R\$ 171,0 bilhões em 2018 (ou 2,5% do PIB). A desvinculação de contribuições sociais não é capaz de mudar a natureza deficitária da seguridade. Mesmo sem a DRU, teria havido déficit nos últimos onze anos.

GRÁFICO 25. RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL (% DO PIB)

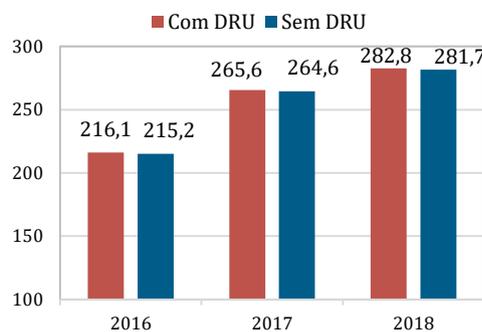


Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (STN). Elaboração: IFI.

Embora a DRU aumente o déficit da seguridade, seu impacto sobre o déficit da previdência é irrisório. Isso porque, como visto anteriormente, a desvinculação não alcança as receitas previdenciárias tanto do RGPS quanto do RPPS. A exceção, apenas no caso do regime próprio, é a contribuição para o custeio das pensões militares, que sofrem a desvinculação. Em 2018, a parcela desvinculada das pensões militares foi de R\$ 1,1 bilhão, pouco mais de 1% do déficit do RPPS (civis e militares) ou 0,4% do déficit total da previdência (RGPS e RPPS).

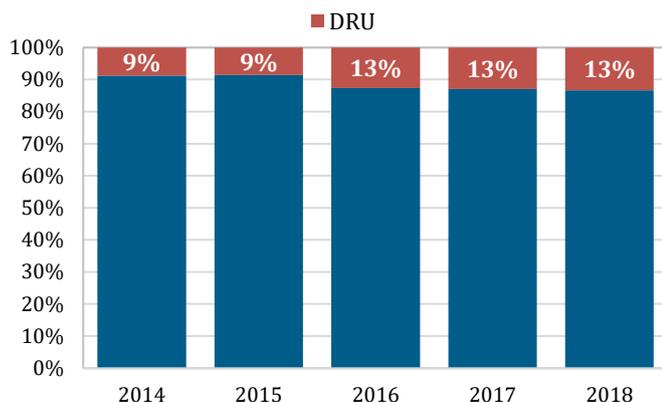
Como praticamente não afetam as contribuições previdenciárias, as receitas desvinculadas representam apenas 13% do total arrecadado pela seguridade. A exclusão das contribuições previdenciárias reduz em quase 60% a base de incidência da DRU no âmbito da seguridade, fazendo com que o percentual desvinculado se situe em patamar bem inferior aos 30% exigidos pela regra constitucional. Isso ajuda a explicar porque a seguridade social apresentaria déficits mesmo se não sofresse a incidência da DRU, conforme mostramos no gráfico anterior. Nos últimos três anos, a DRU equivaliu a 13% da arrecadação da seguridade, com crescimento em relação aos anos anteriores em função da nova regra trazida pela Emenda Constitucional nº 93/2016 (Gráfico 27). O Gráfico 28 mostra que o valor da DRU, nos últimos anos, ficou próximo a 1,5% do PIB.

GRÁFICO 26. DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO (R\$ BILHÕES)

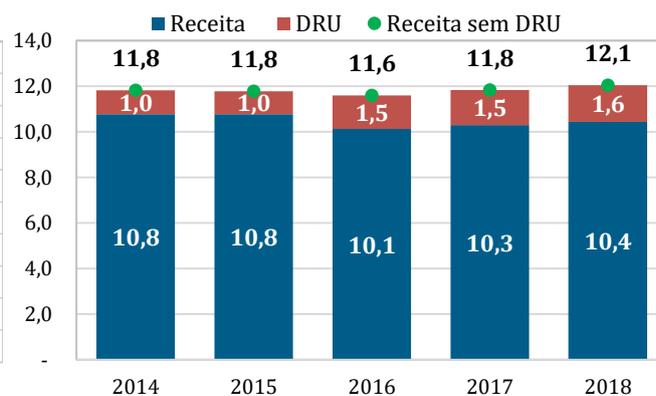


Fonte: RREO (STN). Elaboração: IFI.

**GRÁFICO 27. RECEITAS DESVINCULADAS EM
RELAÇÃO AO TOTAL (%)**



**GRÁFICO 28. RECEITA DA SEGURIDADE NOS ÚLTIMOS
5 ANOS (% DO PIB)**



Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (STN).
Elaboração: IFI.

A DRU confere alguma flexibilidade na elaboração e execução do orçamento, mas se torna inócua quando a obrigação da despesa supera sua fonte de financiamento. Nessa situação, os recursos desvinculados terão que retornar, ainda que não diretamente, para financiar o gasto a descoberto. É o caso da seguridade social, com déficits persistentes e que dificilmente serão revertidos durante a vigência da DRU.

Atualmente, o que determina o tamanho da seguridade social é a despesa e não suas fontes de financiamento. Em 2018, mais de 96% das despesas da seguridade eram obrigatórias. São despesas que serão realizadas independente da arrecadação das contribuições que financiam a seguridade social. Não sendo suficientes os recursos provenientes das contribuições destinadas especificamente à seguridade, a União deve se utilizar de outras fontes do orçamento. Nos últimos anos, em razão de o governo apresentar déficit primário, as despesas da seguridade têm sido cobertas inclusive por fontes financeiras, como a emissão de títulos da dívida pública. Em 2018, R\$ 57 bilhões do déficit da seguridade foi financiado com emissão de dívida.

Por fim, a PEC nº 6/2019 também reduz de 40% para 28% os recursos da contribuição do PIS/PASEP destinados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (art. 239, § 1º, da CF/88). Essa alteração está relacionada à proposta de exclusão da DRU sobre as contribuições sociais da seguridade social. Pela regra vigente, 30% da arrecadação da contribuição do PIS/PASEP deve ser desvinculada. Portanto, na prática, dos 40% destinados ao BNDES, após a incidência da DRU, são efetivamente transferidos apenas 28% da arrecadação. A proposta, ao reduzir de 40 para 28 o percentual destinado ao Banco, apenas preserva o valor ao que já é transferido hoje por conta da incidência da DRU, que acabaria com a Reforma.

A alteração proposta ampliaria o percentual da arrecadação destinado à seguridade social, com impacto positivo sobre o déficit. Atualmente, do total arrecadado com o PIS/PASEP, 60% são destinados ao pagamento de seguro desemprego e abono salarial e, portanto, são classificados como seguridade social. Os 40% destinados ao BNDES são classificados no orçamento fiscal. Com a incidência da DRU, 30% dos 60% dos recursos (isto é 18% do total) é liberada e passa a ser classificada também como orçamento fiscal. No fim, apenas 42% da arrecadação integram as receitas da seguridade social. Com a mudança proposta na PEC da Previdência, 28% da arrecadação iriam para o BNDES, sendo classificados no orçamento fiscal, e os 72% restantes seriam destinados ao pagamento de seguro desemprego e abono, sendo classificados na seguridade social.

3. ANÁLISE DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO (PEC) Nº 6, DE 2019

3.1 Introdução

Poder Executivo Federal enviou reforma da previdência ao Congresso Nacional. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) da reforma da previdência enviada ao Congresso Nacional²⁷ pelo Poder Executivo Federal propõe importantes alterações nas regras atuais da previdência social, seja no Regime Geral da Previdência Social (RGPS), seja no Regime Próprio dos Servidores Públicos (RPPS). São propostas também algumas mudanças na assistência social. A principal intenção é reduzir o déficit financeiro e atuarial desses regimes, maior responsável pelo desequilíbrio das contas públicas, com consequente aumento do endividamento público.

O objetivo central é diminuir o gasto previdenciário. Busca-se alcançar o objetivo com mudanças que levam à redução do gasto previdenciário, vale dizer, das despesas com benefícios pagos pelos dois regimes e, secundariamente, à redução do gasto assistencial. A PEC inova também ao introduzir a progressividade na cobrança das alíquotas previdenciárias, mas o impacto sobre as receitas parece ser mais redistributivo.

O impacto fiscal esperado é de R\$ 1,1 trilhão, em 10 anos. Na apresentação divulgada pelo governo federal, juntamente com a PEC, página 9, o governo informa que o impacto fiscal pretendido é de R\$ 1.072,4 bilhões, em 10 anos, sendo R\$ 888,5 bilhões advindos da contenção das despesas previdenciárias dos dois regimes, RGPS e ao RPPS, e R\$ 182,2 bilhões resultantes dos efeitos sobre os gastos assistenciais. As mudanças na inatividade e pensões das forças armadas ainda serão enviadas ao Congresso Nacional, como projeto de lei, e propiciarão, de acordo com o governo, impacto fiscal extra de R\$ 92,3 bilhões, nos próximos 10 anos.

O texto está estruturado por tema. Os dispositivos introduzidos e alterados pela PEC são considerados no momento que o tema a que se referem é analisado. A primeira parte comenta a mudança na regra geral de elegibilidade das aposentadorias e pensões. A segunda diz respeito à desconstitucionalização promovida pela proposta e as decorrentes leis complementares e Disposições Transitórias. A terceira aborda as chamadas regras de transição, que são as regras que possibilitam uma transição menos abrupta da situação atual para as regras definitivas. A quarta trata da questão das contribuições previdenciárias e de outras inovações pelo lado da receita. A quinta foca especificamente o tratamento dado ao trabalhador rural. A sexta aborda as medidas relativas à organização e sustentabilidade do RPPS. A sétima, por fim, lista outras alterações dignas de registro. As mudanças na área assistencial, abono salarial e benefício de prestação continuada do idoso serão vistas com mais detalhes, em textos específicos deste RAF, inclusive com o cálculo do impacto fiscal.

3.2 A nova regra geral para recebimento de aposentadorias e pensões

A PEC altera as regras de aposentadoria e pensão do RGPS e do RPPS. A principal inovação introduzida pela PEC é a mudança das regras relativas ao recebimento das aposentadorias e pensões do RPPS e do RGPS. Atualmente, as condições para a obtenção da aposentadoria pelo RGPS estão previstas no § 7º do art. 201 da Constituição Federal. O inciso I permite a aposentadoria por tempo de contribuição: 35 anos de contribuição se homem e 30, se mulher. O inciso II autoriza a aposentadoria por idade: 65 anos se homem e 60 se mulher, desde que tenham sido cumpridos 15 anos de contribuição. A nova regra está na redação proposta para o art. 24 da PEC e seus dois incisos: idade mínima de 65 anos se homem e 62 se mulher, além de 20 anos de contribuição para ambos os sexos.

²⁷ A íntegra da PEC, a exposição de motivos e a apresentação da proposta podem ser encontradas ao fim da página, no seguinte endereço: <http://www.brasil.gov.br/novaprevidencia/noticias/uma-nova-previdencia-para-todos-e-melhor-para-o-brasil>.

Já no caso do RPPS, a regra atual, presente atualmente no inciso III do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, prevê o mínimo de 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria, além da exigência de 60 anos de idade e 35 anos de contribuição se homem e 55 anos de idade e 30 anos de contribuição se mulher. Há também a possibilidade de aposentadoria com 65 anos de idade se homem e 60 se mulher, com benefício proporcional ao tempo de contribuição²⁸. A nova regra consta do inciso I do § 3º do art. 12 da PEC: 65 anos de idade se homem e 62 anos se mulher, desde que cumpridos 25 anos de contribuição, 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo.

A regra básica de elegibilidade será a idade. Nota-se, portanto, o fim da aposentadoria por tempo de contribuição já que não há mais a possibilidade de se aposentar atendendo apenas a esse requisito. Nos dois regimes, RGPS e RPPS, a idade mínima de 65 anos para homem e 62 para mulher passa a ser o requisito básico, desde que satisfeitos pelo menos 20 anos de contribuição, complementado ainda, no caso do RPPS, por 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo. Vale observar que serão oferecidas opcionalmente regras menos restritivas para que a mudança não se dê de forma abrupta para os que já tenham cumprido boa parte dos requisitos previstos na legislação atual. Essas regras serão vistas adiante.

A mudança proposta segue o diagnóstico segundo o qual as pessoas se aposentam muito cedo no Brasil, frente ao número de anos de vida após a saída do mercado de trabalho, a chamada sobrevida. Ademais, a aposentadoria por tempo de contribuição favorece os grupos de renda mais alta, pois a parcela mais pobre, dada a precariedade das relações de trabalho, não consegue o tempo de contribuição requerido, restando-lhe a aposentadoria por idade.

Haverá correção automática da idade mínima. A propósito de idade mínima para aposentadoria, outra modificação de muita importância é a correção automática dessa idade, de acordo com alterações na sobrevida da população. Esse ajuste automático é um bom exemplo de uma das orientações seguida pela PEC que é a da desconstitucionalização, melhor explorada na próxima seção.

Além dos requisitos para a aposentadoria, a chamada elegibilidade, há a questão da fórmula de cálculo do benefício. Os gastos previdenciários podem cair por conta da elegibilidade mais restrita, conforme visto, mas também por conta do modo como se dá o cálculo da aposentadoria. O mesmo vale para a pensão por morte.

O cálculo da aposentadoria levará em conta a média dos salários e o tempo de contribuição. Em relação ao cálculo da aposentadoria, a PEC também introduziu alterações importantes. O cálculo passará a ser feito com base na média aritmética simples das remunerações e dos salários de contribuição utilizados como base para a contribuição ao RPPS e RGPS. Sobre essa média aplica-se o percentual de 60%, percentual esse que sobe dois pontos percentuais para cada ano a mais de contribuição que ultrapassar os 20 anos (§§ 6º e 7º do art. 12 da PEC, no caso do RPPS, e § 2º do art. 24 da PEC, no que tange ao RGPS).

A média considerará todo o período contributivo. O art. 29 da PEC esclarece que a regra valerá até que lei complementar trate do assunto e que, para fins de cálculo, será utilizada a média aritmética simples da remuneração e do salário de contribuição atualizados, relativos ao período que se inicia em julho de 1994 ou o mês do início da contribuição do segurado, se posterior. Registre-se, portanto, que a regra poderá ser alterada por lei complementar. A esse respeito, não há diferença em relação à situação atual, pois a fórmula de cálculo também não consta do corpo da Constituição Federal.

²⁸ É preciso observar que essa é a regra básica de elegibilidade para a aposentadoria no RGPS, mas existem atenuantes para os que estavam inscritos no regime até a data da publicação da Emenda Constitucional (EC) n° 20, de 1998, que é a reforma previdenciária do Governo FHC. Essas regras, contidas no art. 9º da referida emenda, se aplicam aos trabalhadores que já haviam cumprido parcela relevante dos requisitos então prevalescentes quando da aprovação da emenda. O mesmo pode ser dito a respeito dos servidores públicos em relação aos arts. 2º, 6º e 6º-A da EC n° 41, de 2003 e ao art. 3º da EC n° 47, de 2005. A primeira emenda foi a reforma previdenciária do Governo Lula, enquanto a segunda foi um ajuste na reforma de 2003. O art. 46 da PEC revoga todos os artigos citados, de tal modo que, em caso de aprovação da proposta, não servirão mais de fundamento para a concessão de novas aposentadorias.

A regra atual do RGPS considera os 80% maiores salários e o fator previdenciário. Atualmente, a fórmula de cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição no RGPS é dada pelo art. 29 da Lei nº 8.213, de 1991²⁹. Consiste na média aritmética dos 80% maiores salários de contribuição do período contributivo, multiplicado pelo fator previdenciário. Esse fator leva em conta idade, tempo de contribuição e sobrevida no momento da aposentadoria. Quanto menor a idade e o tempo de contribuição e quando maior a sobrevida, maior o desconto resultante da aplicação do fator. Com a introdução do novo art. 29-C na referida lei (pela Lei nº 13.183, de 2015), o fator passou a ser dispensado para quem completar 96 pontos somando-se idade e tempo de contribuição se homem, com tempo mínimo de contribuição de 35 anos; e 86 pontos, somando-se idade e tempo de contribuição se mulher, com tempo mínimo de contribuição de 30 anos. Essa pontuação sobe um ponto a cada ano.

Em relação à regra atual, a proposta é mais restritiva ao não excluir os períodos com menor salário de contribuição. Já a comparação entre a aplicação do fator e os 60% propostos (mais dois pontos para cada ano que ultrapassar 20 anos de contribuição) é mais complexa, pois precisariam ser consideradas as inúmeras combinações de idade e tempo de contribuição.

As regras propostas para o RGPS serão mais restritivas que as atuais. Vale reforçar, contudo, que essa questão é apenas uma parte do cálculo do benefício, pois, de modo geral, considerando-se a elegibilidade e o cálculo, as regras propostas são mais rígidas do que as atuais, tendo em vista a exigência da idade mínima de 65 e 62 anos para homem e mulher, respectivamente, e a utilização de todo o período contributivo para o cálculo da média dos salários. Tanto é que o governo estima impacto fiscal de R\$ 715 bilhões em 10 anos da reforma do RGPS, conforme página 9 da apresentação que acompanha a PEC. Pesa também nessa estimativa o enorme contingente de segurados que demandará benefícios ao longo desse período, já que, ao fim de 2017, haviam 65,1 milhões de contribuintes ao RGPS.

As mudanças nas regras do RPPS serão mais restritivas que as do RGPS. No caso do RPPS, a fórmula de cálculo da aposentadoria está prevista no art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004. Há semelhança com a fórmula do RGPS, mas sem a aplicação do fator previdenciário. Portanto, é mais nítida a mudança para os servidores públicos com a adoção da nova regra. O impacto fiscal estimado pelas mudanças do RPPS de acordo com a apresentação do governo é de R\$ 173,5 bilhões. O valor está bem abaixo dos R\$ 715 bilhões do RGPS muito provavelmente, entre outros fatores, por conta do número bem inferior de segurados envolvidos, 626,1 mil servidores civis federais ativos, em janeiro de 2019, em comparação aos já indicados 65,1 milhões do RGPS, em 2017.

A aposentadoria compulsória pelo RPPS se dá aos 75 anos pela regra atual. Há que se observar que as regras vistas até aqui se referem à aposentadoria voluntária, mas existem também a aposentadoria por incapacidade permanente e a compulsória. Quanto a essa última, o texto atual da Constituição Federal trata apenas dos servidores públicos (art. 40, § 1º, II). A aposentadoria compulsória, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, se dá aos 70 anos de idade, ou aos 75 anos, na forma de lei complementar. A Lei Complementar nº 152, de 2015, estabeleceu a idade de 75 anos.

A idade da aposentadoria compulsória será mantida, mas poderá ser alterada por lei complementar. De acordo com a proposta, no art. 12, § 3º, III da PEC, a idade estabelecida para a compulsória também é de 75 anos, mas pode ser alterada por lei complementar. Quanto à proposta de cálculo da aposentadoria compulsória dos servidores, a média dos salários é multiplicada pela divisão entre o número de anos de contribuição e 20 anos de contribuição, até a unidade. Assim, se o servidor contribuiu com 15 anos, além de multiplicada pelos 60% (mais dois pontos para cada ano de contribuição que exceder os 20 anos de contribuição), a média dos salários também é multiplicada por 75%.

²⁹ Essa Lei, bem como a Lei nº 8.212, de 1991, foram recepcionadas, como lei complementar, pelo art. 37 da PEC. Já o caput do art. 12 recepcionou a Lei nº 9.717, de 1998. A Lei 8.213 dispõe sobre os Planos de Benefício da Previdência Social, enquanto a Lei 8.212 dispõe sobre a organização da Seguridade Social. Já a Lei 9.717 dispõe sobre a organização e o funcionamento do RPPS.

A aposentadoria por incapacidade permanente será precedida de readaptação e terá avaliação periódica. A aposentadoria por incapacidade permanente, com base no texto atual, art. 40, § 1º, I, se dá com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se causada por acidente de trabalho, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei. Com a nova redação proposta, indicadas no art. 12, § 3º, II e art. 26, ambos da PEC, a aposentadoria requer previamente a tentativa de readaptação a outro cargo, além de avaliação periódica da persistência da incapacidade.

O cálculo da aposentadoria também corresponde à 60% da média dos salários, mais dois pontos para cada ano de contribuição que exceder os 20 anos de contribuição. Entretanto, se a incapacidade for gerada por acidente ou doença relacionada ao trabalho, o percentual passa a ser de 100%.

A pensão por morte será ajustada de acordo com o número de dependentes. Quanto à pensão por morte, o § 9º do art. 12 e o art. 28, ambos artigos da PEC, conferem o mesmo tratamento no RPPS e no RGPS. A pensão por morte será equivalente a 50% do valor da aposentadoria ou, se ainda na ativa, 50% do benefício a que teria direito caso fosse aposentado por incapacidade permanente. Esses 50% serão acrescidos em 10 pontos percentuais para cada dependente, até o limite de 100%. Ambos os comandos estabelecem também que a perda da condição de dependente não reverte o respectivo 10% para os demais dependentes.

A nova regra reduzirá a pensão por morte. Atualmente, no caso do servidor público (§ 7º do art. 40), a regra é o total do salário do servidor falecido ou da aposentadoria se for aposentado, até o teto do RGPS, mais 70% do excedente. Já no caso do RGPS, o art. 75 da Lei 8.213/91 dispõe que a pensão equivale à aposentadoria do segurado ou, se na ativa, à aposentadoria que teria direito se fosse aposentado por invalidez na ocasião do falecimento. Portanto, a menos que o segurado tenha 5 dependentes, a nova fórmula reduz a pensão por morte. No caso do servidor na ativa por ocasião do falecimento, há ainda outra alteração, pois a pensão deixa de corresponder ao valor integral da remuneração e passa a ser equivalente ao valor da aposentadoria por incapacidade permanente.

Os benefícios previdenciários não serão inferiores ao salário mínimo. É importante observar que, tanto nas regras atuais como nas propostas, os benefícios não serão inferiores ao salário mínimo. Atualmente, o limite mínimo consta no § 2º do art. 201. Além desse dispositivo não ter sido alterado, a redação proposta para o § 4º do art. 40 reforçou o comando. Quanto aos atuais dispositivos que garantem o reajuste dos benefícios, de modo a manter o valor real, foram retirados do § 8º do art. 40 e do § 4º do art. 201. Aparecem agora no § 12 do art. 12 da PEC, até que a lei complementar trate do assunto, incumbência recebida na redação proposta para o art. 40 (§ 1º, I, c, 2) e para o art. 201 (§ 1º, III).

As regras destinadas aos segurados com tratamento diferenciado também sofrerão ajustes. Além da regra geral para a aposentadoria e pensão, os já citados arts. 12 e 24 da PEC preveem mudanças restritivas nos requisitos dirigidos a determinados grupos de segurados, tal qual o verificado na regra geral. No próprio art. 12, relativo ao RPPS, constam regras diferenciadas para professores do ensino infantil, fundamental e médio; policiais (legislativo, federal, civil, rodoviário e ferroviário), agentes penitenciários e socioeducativos, portadores de deficiência e que exercem atividades que expõem o servidor a agentes nocivos à saúde.

Já no caso do RGPS, os tratamentos diferenciados se estendem aos arts. 25 e 27 que tratam respectivamente das aposentadorias dos trabalhadores expostos a agentes nocivos e aposentadoria das pessoas com deficiências. Em relação ao professor, as regras constam do próprio art. 24.

O acúmulo de benefícios será restringido. O acúmulo de benefícios também se sujeita a regras mais rígidas, de acordo com as alterações promovidas pela PEC. Nela, o assunto recebe atenção na nova redação proposta para o § 10º do art. 37, o art. 40 (§ 1º, I, f) e art. 201 (§ 1º, VII). Enquanto lei complementar não regula o assunto, valem os comandos do § 10 do art. 12 e art. 30, ambos da PEC, relativos ao RPPS e RGPS, respectivamente.

Nesses dispositivos, veda-se o recebimento de mais de uma aposentadoria ou pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro dentro do mesmo regime, excetuando-se nas hipóteses previstas no inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal, em que se permite a acumulação de cargos pelo servidor público (dois cargos de professor, um cargo de professor com outro técnico ou científico e dois cargos de profissional da saúde).

O segundo benefício sofrerá descontos progressivos. Nas situações em que o acúmulo é permitido, entre benefícios do RPPS ou entre benefícios do RGPS ou entre benefícios de regimes distintos, inclusive derivados de atividade militar, apenas o maior benefício é recebido integralmente. Quanto ao (s) outro (s), há descontos em percentuais crescentes em função do valor, até quatro salários mínimos. Ambos os artigos afirmam que os critérios se aplicam às acumulações que ocorrerem após a promulgação da emenda.

3.3 Desconstitucionalização e leis complementares relativas às regras previdenciárias

O detalhamento das regras previdenciárias sairá da Constituição. Uma orientação central da PEC é a desconstitucionalização das regras previdenciárias, vale dizer, o detalhamento das regras em lei complementar e não no texto constitucional. Com isso, torna-se mais fácil promover alterações posteriores nessas regras, tendo em vista a tramitação legislativa mais rigorosa das PECs via-à-vis o que ocorre no caso das leis complementares. É claro que, no futuro, a depender do momento político e da situação fiscal, a flexibilidade pode tornar as regras ainda mais restritivas, do mesmo modo que pode também torna-las menos restritivas.

O texto constitucional indicará as diretrizes. O texto constitucional passa a conter os elementos ou diretrizes centrais das regras previdenciárias, ficando o detalhamento a cargo de lei complementar, na verdade, duas leis, uma para os servidores e outra para os trabalhadores em geral, ambas de iniciativa do Poder Executivo Federal. A previsão para essas leis está no § 1º do art. 40 e no § 1º do art. 201 da Constituição Federal, artigos que tratam, respectivamente, do RPPS e do RGPS.

Valerão as Disposições Transitórias enquanto não houver lei complementar. Uma questão que surge com a desconstitucionalização é o lapso de tempo entre a promulgação da emenda e a aprovação das leis complementares, já que são essas que proporcionam o detalhamento necessário para operar os regimes previdenciários no dia a dia, notadamente os requisitos para a concessão de benefícios e as fórmulas de cálculo desses benefícios. Essa questão é tratada com a previsão de regras em artigos da própria PEC, válidas até que as leis complementares cheguem ao ordenamento. A PEC se refere a esses dispositivos como Disposições Transitórias.

Em relação ao RPPS, essas disposições estão nos arts. 12 a 16, enquanto, no caso do RGPS, constam nos arts. 24 a 36. Na seção anterior, o conteúdo de alguns desses artigos foi analisado, pois as normas relativas aos requisitos necessários para a concessão dos benefícios estão nessa parte da PEC, notadamente nos arts. 12 e 24. Valem até que cheguem as leis complementares. Esse é um aspecto central na desconstitucionalização, pois, atualmente, os requisitos estão no corpo da Constituição Federal, arts. 40 e 201.

Leis complementares farão o detalhamento das regras previdenciárias. Mas se os detalhes estão nos referidos artigos da PEC, qual o conteúdo proposto para os arts. 40 e 201? A leitura desses artigos permite ver que ambos contêm parágrafo primeiro com a previsão de lei complementar, conforme destacado, mas também as orientações e assuntos a serem tratados na elaboração e aprovação das respectivas leis, a exemplo do rol taxativo de benefícios, requisitos de elegibilidade para a obtenção do benefício, cálculo e reajustamento do benefício, limites e reajuste do salário de contribuição para cálculo do benefício e regras para a acumulação de benefícios previdenciários.

Existem ainda outros comandos comuns nos demais parágrafos da nova redação dos arts. 40 e 201, alguns dos quais novidade importante em relação ao que vige atualmente, como a correção automática da idade mínima requerida para a

aposentadoria com base no aumento da sobrevida (anos de vida na aposentadoria) da população (§3º do art.40 e § 6º do art. 201).

Haverá correção automática da idade mínima a cada quatro anos. Trata-se de alteração relevante, pois as novas regras de exigibilidade da aposentadoria estão centradas na idade mínima e aqueles comandos possibilitarão correção automática dessa idade, sem a necessidade de mudança constitucional ou legal, nos termos que dispuser a lei complementar. Enquanto isso não ocorre, vale o comando provisório previsto no § 3º do art. 24 da PEC. Esse § 3º prevê a correção da idade mínima em 2024 e a cada quatro anos, na proporção de 75% da diferença entre a sobrevida no ano da correção e a sobrevida no ano de promulgação da emenda.

A lista de segurados com tratamento diferenciado permanecerá na Constituição. Outro ponto em comum dos dois artigos é a apresentação do rol de segurados que receberá tratamento diferenciado em questão previdenciária. No art. 40 (§ 1º, I, e) estão nesse grupo professores (infantil, fundamental e médio); policiais (legislativos, federal, civil, rodoviária e ferroviária), agentes penitenciários e sócioeducativos, servidores que exercem atividades nocivas à saúde e portadores de deficiência. No art. 201 (§ 7º) estão esses dois últimos grupos e os professores, somados também aos trabalhadores rurais, contemplados ainda com o recebimento de benefício de um salário mínimo.

A regra da pensão por morte do servidor deixará de constar na Constituição. Em relação à pensão por morte, o § 5º do art. 40 especifica que na concessão e na manutenção da pensão por morte serão observados o rol de beneficiários, requisitos para caracterizar dependência e tempo de duração de pensão. Não está claro como isso se expressa em termos práticos, mas, conforme visto na seção anterior, os arts. 12 e 28 da PEC estabelecem a conexão entre o valor da pensão e o número de dependentes. Vale observar que a regra de cálculo da pensão do servidor deixa de estar no corpo do texto constitucional como ocorre atualmente (§ 7º do art. 40 da Constituição Federal),

A lista de benefícios do RGPS permanecerá na Constituição. A parte as similaridades, existem dispositivos próprios de cada regime. Assim, nos incisos do art. 201, elenca-se os benefícios oferecidos (diferentes tipos de aposentadoria, salário-maternidade, salário-família, auxílio-reclusão³⁰, pensão por morte e seguro desemprego). O § 10 confere a possibilidade de lei complementar introduzir a cobertura de riscos não programados como o acidente de trabalho.

A contribuição diferenciada para renda baixa será mantida no RGPS. O art. 201 mantém-se aberta a possibilidade de um sistema especial de inclusão previdenciária com contribuição diferenciada, disponível aos trabalhadores de baixa renda (inciso VIII do § 1º). Três parágrafos (§§ 3º, 9º e 9º-A) tratam de contagem de tempo de contribuição para fins de obtenção de benefício, vedada a contagem de tempo fictício³¹ e autorizada a contagem de tempo do RGPS para a obtenção de benefício no RPPS e vice-versa, bem como a contagem de tempo no RGPS e no RPPS para fins de inatividade militar ou aposentadoria, sempre com a devida compensação.

O abono permanência será mantido no RPPS. Já o art. 40, no § 2º lista os tipos de aposentadorias (voluntária, por incapacidade permanente e compulsória). Também mantém o chamado abono permanência (§ 8º) que devolve a contribuição paga ao servidor que já poderia se aposentar. O abono representa espécie de incentivo para a permanência do servidor na ativa. A nova redação introduz dispositivos no art. 40 (incisos II a VIII do § 1º e § 7º) que mostram uma

³⁰ O inciso IV do art. 201 inova ao prever que o segurado deve receber até um salário mínimo para fazer jus ao salário-família e ao auxílio-reclusão. Esses dois benefícios são objetos de atenção dos arts. 32 e 33 da PEC, respectivamente. O primeiro artigo prevê R\$ 46,54 por filho ou equiparado. Já o segundo estabelece benefício de um salário mínimo devido aos dependentes do recluso.

³¹ O art. 31 da PEC excetua da vedação as hipóteses já previstas na legislação em vigor na data da promulgação da emenda. Esclarece também que não há prejuízo para a conversão de tempo especial em comum nas atividades prejudiciais à saúde a que se refere o § 1º do art. 25 da PEC. Será também reconhecido o tempo de atividade rural comprovado conforme previsto na legislação à época do exercício da atividade para fins de concessão de aposentadoria de um salário mínimo prevista no novo § 7º-A do art. 201 da Constituição Federal ao produtor rural que exercer atividade em regime de economia familiar a que se refere o § 8º do art. 195.

grande preocupação da PEC com a garantia do equilíbrio atuarial e financeiro dos regimes instituídos pela União, estados e municípios, incluindo-se aí as contribuições ordinárias e extraordinárias a serem pagas pelos segurados. Esse tema será tratado separadamente adiante

A PEC prevê regime de previdência com base em capitalização. Há que se registrar também a previsão, no novo art. 201-A, de um novo regime de previdência social, a ser instituído por lei complementar do Poder Executivo Federal, baseado em capitalização, de contribuição definida e constituição de reserva em conta individualizada para pagamento futuro dos benefícios. O novo art. 115 do ADTC apresenta mais detalhes a respeito do novo regime em seus incisos e parágrafos, e logo no caput diz que será implementado alternativamente ao RGPS e ao RPPS. Entretanto, a nova redação do § 6º do art. 40 diz que União, estados e municípios *instituirão para o regime próprio de previdência social o sistema obrigatório de capitalização individual previsto no art. 201-A, no prazo e termos previstos na lei complementar*. Enfim, não fica muito claro o caráter facultativo ou obrigatório do novo regime.

A PEC dá prazo de dois anos para os entes subnacionais instituírem previdência complementar. A PEC preserva o regime de previdência complementar destinada aos servidores públicos tratado no texto constitucional atual pelos §§ 14 a 16 do art. 40, mas torna sua instituição por meio de lei obrigatória para União, Estados e Municípios, ainda que opcional àquele que já for servidor na data da instituição. O prazo para instituir a previdência complementar é de dois anos, de acordo com o art. 16 da PEC. Outra inovação é a possibilidade de administração por entidade fechada não criada pelo ente federativo ou ainda entidade aberta. Uma questão que se coloca é a do efeito recíproco da convivência desse regime complementar com o regime convencional do RPPS, de repartição simples, somada ainda à possível criação do regime de capitalização.

3.4 As regras de transição previstas na PEC

A PEC disponibiliza regras de transição, alternativas à regra geral centrada na idade. Grande parte do texto da PEC corresponde às chamadas Regras de Transição. Essas regras estão nos arts. 3º a 44. A parte relativa às Disposições Transitórias já foi vista. São as regras que valem da promulgação da emenda até a aprovação das leis complementares cuja redação podem ou não coincidir com as Disposições Transitórias. Entretanto, há outro grupo de artigos, do 3º ao 11 e do 18 ao 39, que oferece regras alternativas à regra geral vista anteriormente, previstas nos art. 12 e 24 da PEC para o RPPS e o RGPS, respectivamente.

As regras de transição tornam-se mais restritivas com o tempo. Essas alternativas evitam que os segurados que já tenham tempo de contribuição e idade mais elevados sofram em demasia o impacto da reforma. Contudo, as alternativas se tornam mais rígidas ao longo dos anos, perdendo progressivamente sua atratividade em relação à regra geral. Daí o seu caráter transitório, já que não apresentam prazo de validade definido.

A PEC garante o direito adquirido. Vale observar que se o segurado já tiver cumprido todas as condições na data de promulgação da emenda, valem as regras vigentes antes da reforma, mesmo que o benefício seja demandado pelo segurado depois da reforma. Nesse caso, entra em ação o direito adquirido que aparece explicitamente nos arts. 9º e 23 da PEC, relativos ao RPPS e RGPS, respectivamente.

O servidor público terá uma única regra de transição. Ao servidor público foi oferecida uma regra de transição, prevista no art. 3º da PEC. De acordo com esse dispositivo, aprovada a PEC, o servidor não precisa cumprir a idade mínima exigida pelo art. 12 da PEC que é de 65 anos para homem e 62 se mulher. Ele pode se aposentar em 2019³², ano de

³² Os exercícios feitos neste texto supõem a aprovação da PEC em 2019, apenas pela simplicidade. A PEC sempre faz referência ao ano de promulgação da emenda e não a 2019. Assim, caso ela seja aprovada em 2020 ou adiante, não serão necessários ajustes nas datas.

promulgação da PEC, se ele tiver pelo menos 61 anos se homem e 56 se mulher, desde que atenda outras exigências: 35 anos de contribuição se homem e 30 anos de contribuição se mulher, além de 20 anos de serviço público e 5 anos no cargo em que se aposentar. Observe que a vantagem ao servidor se deu em termos de idade, pois o tempo de contribuição e de serviço público são mais elevados que os requeridos pelo art. 12, respectivamente, 25 e 10 anos.

Se o servidor não se enquadrar nas condições em 2019, ele pode se enquadrar em 2020, mas, nesse caso, terá que atender também outra condição: a soma da idade com o tempo de contribuição exigido sobe um ponto, de 96 (61 mais 35) para 97. Quanto às mulheres, a soma passa de 86 (56 mais 30) para 87. Essa pontuação sobe um ponto a cada ano, até que chegue a 105 pontos para os homens (2028) e 100 pontos para as mulheres (2033)³³.

Assim, se o servidor tiver 60 anos de idade e 34 anos de contribuição em 2019, ele alcançará as condições de idade e tempo de contribuição em 2020, mas não a pontuação que já terá passado para 97. Já em 2021, com 62 anos de idade e 36 anos de contribuição, alcançará 98 pontos, o número exigido nesse ano.

O cálculo da aposentadoria obedecerá à regra geral. Quanto ao cálculo do benefício, previsto no § 7º do art. 3, a regra é a já vista: 60% da média aritmética simples dos salários desde julho de 1994 ou do início do período contributivo, mais dois pontos para cada ano de contribuição que exceder os 20 anos de contribuição. Assim, no caso do referido servidor, com 36 anos de contribuição, a aposentadoria equivaleria a 92% da média dos seus salários (60% mais 32%). O reajuste do benefício é dado pelas mesmas regras do RGPS.

A integralidade será mantida para servidores antigos, com a idade prevista na regra geral. Observe-se que aposentadoria não corresponde ao último salário na ativa, por conta do desconto (oito pontos no caso do servidor do exemplo), e dos aumentos reais de salário obtidos durante o período contributivo. A integridade da aposentadoria e a paridade com os ativos só ficou reservada aos servidores que ingressou na administração pública antes de 2003, desde que tenha idade mínima de 65 anos se homem e 62 anos se mulher, as idades mínimas da regra geral, portanto. Vê-se, portanto, que a obtenção da integralidade e da paridade ficou mais restritiva em relação ao que ocorre por meio da aplicação das regras atuais³⁴.

A média dos salários permanecerá restrita ao teto do RGPS, no cálculo da aposentadoria da previdência complementar. Se o servidor estiver no regime de previdência complementar previsto nos §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal, as regras são as mesmas, à exceção do limite máximo da média aritmética que não poderá ultrapassar o teto do RGPS. Esse regime se aplica ao servidor que tenha feito a opção, ou que tenha ingressado na administração pública após a instituição do regime. Os servidores que ingressaram após a instituição podem optar pela previdência complementar ou contribuir apenas até o teto do RGPS, garantindo, portanto, aposentadoria de valor igual ao teto.

A regra de transição prevista no art. 3º da PEC não tem prazo de duração. O seu caráter transitório se deve à crescente dificuldade criada para o enquadramento dos servidores. Em 2028, por exemplo, são requeridos 105 pontos dos homens, com boas chances de o servidor já ter alcançado a idade mínima requerida pela regra geral.

³³ Concluído o ajuste, a pontuação subirá de acordo com a evolução da sobrevida da população aos 65 de idade. A idade mínima de 61 anos (56 se mulher), por sua vez, sofrerá acréscimo de um ano em 2022.

³⁴ O art. 6º-A da EC 41/2003, permite aos servidores que ingressaram na administração pública até a entrada em vigor da referida emenda, que se aposentem com integralidade aos 60 anos de idade se homem e 55 se mulher, atendidas ainda as seguintes condições: 35 anos de contribuição se homem e 30 anos se mulher, 20 anos de serviço público, 10 anos de carreira e 5 anos no cargo. Já a EC 47/05 estendeu a integralidade, bem como a paridade, aos servidores que ingressaram na administração pública até a data da promulgação da EC 20/98, desde que atendidas as seguintes condições: 35 anos de contribuição se homem e 30 anos se mulher, 25 anos de serviço público, 15 anos de carreira e 5 anos no cargo. Já a idade mínima pode ser reduzida em relação aos 60 anos se homem e 55 anos se mulher, em um ano para cada ano de contribuição que superar os 35 anos para homem e os 30 anos para mulher. Esses dispositivos estão sendo revogados pela PEC.

Os servidores com tratamento diferenciado também poderão optar pela regra de transição. Além da regra de transição aos servidores de modo geral, o art. 3º da PEC trata também do professor de escola pública, nos §§ 5º e 6º. Já os arts. 4º, 5º, 6º e 7º tratam, respectivamente, das regras de transição dos policiais, agentes penitenciários e sócioeducativos, servidores expostos a agentes nocivos e servidores com deficiência. O art. 11 trata das regras de transição dos titulares de mandato eletivo.

O segurado do RGPS poderá optar entre três regras de transição. Quanto aos segurados do RGPS, a PEC ofereceu três regras de transição a serem livremente escolhidas. Elas estão nos arts. 18, 19 e 20 da PEC. A primeira é apropriada para quem tenha começado a trabalhar mais cedo e, portanto, dotado de mais anos de contribuição. A segunda é adequada para quem tem mais idade. A terceira, por fim, para quem estiver prestes a cumprir os quesitos de aposentadoria voluntária. Seguem-se detalhes relativos a cada uma dessas opções.

A primeira regra de transição do RGPS atende ao segurado mais jovem e com elevado tempo de contribuição. De acordo com as regras do art. 18 da PEC, o segurado pode se aposentar sem ter que cumprir os requisitos do art. 24 (ou da lei complementar): 65 anos se homem e 62 se mulher e 20 anos de contribuição. O art. 18 exige do segurado, em 2019, 35 anos de contribuição se homem e 30 anos se mulher, além de 96 pontos se homem e 86 se mulher, somando-se idade e tempo de contribuição. A exemplo da regra do servidor público, aqui também há o aumento de um ponto a cada ano até alcançar os 105 pontos para homem e 100 pontos para a mulher. Após esse período haverá o ajuste de acordo com a evolução da sobrevivência da população aos 65 anos.

Assim, um trabalhador que já tiver cumprido a exigência do tempo de contribuição, mas alcançar apenas 94 pontos em 2019, não alcançará os 97 exigidos em 2020, dado que terá 96 pontos (o que tinha em 2019, mais um ano de idade e mais um ano de contribuição). Contudo, em 2021, alcançará os 98 exigidos, pois terá acrescido em sua pontuação mais dois pontos,

Observe-se que não há a restrição de idade mínima na regra do art. 18, embora seja também uma variável importante por causa da pontuação. O segurado que começou cedo a vida laboral pode alcançar a pontuação mais jovem. Se começou a trabalhar aos 16 anos, aos 56 anos, com 40 anos de contribuição, alcançará a pontuação exigida em 2019, de 96 pontos.

A segunda regra de transição do RGPS atende ao segurado com mais idade. Já o art. 19 prevê como requisitos para a aposentadoria, 35 anos de contribuição para homem e 30 anos se mulher, igual ao art. 18, e idade mínima de 61 anos de idade se homem e 56 anos se mulher. A idade mínima cresce seis meses a cada ano até alcançar 65 anos para homem (2027) e 62 anos para mulher (2031).

Essa regra é favorável a quem tem mais idade, mas não tanto tempo de contribuição ou porque começou a trabalhar mais tarde ou porque as contribuições sofreram interrupções. Com 61 anos de idade, o segurado homem pode se aposentar, desde que tenha juntado os 35 anos de contribuição. Se tiver 60 anos, em 2019, terá que esperar até 2021, pois em 2020, a idade mínima requerida já será 61,5 anos.

A terceira regra de transição do RGPS atende ao segurado que está próximo de cumprir o tempo de contribuição mínimo exigido. O art. 20, por fim, oferece a terceira opção de regra de transição para os segurados do RGPS. Nesse caso, enquadram-se apenas os que tiverem pelo menos 33 anos de contribuição se homem e 28 anos se mulher, na data da promulgação da PEC. Estando nessa situação, devem cumprir o pedágio de 50% do tempo que falta para completar os 35 anos se homem e 30 anos se mulher. Assim, se, em 2019, a mulher tiver 28 de contribuição, terá que contribuir mais três anos, os dois que faltavam, mais um ano de pedágio. Portanto, se a mulher tiver 27 anos de contribuição, terá que se aposentar por idade, pois não estará apta em nenhuma das três regras de transição.

A terceira regra inclui fator previdenciário no cálculo da aposentadoria. A fórmula de cálculo da aposentadoria do art. 20 não é a mesma da prevista nos artigos 18 e 19. Nesses casos, a regra é a já conhecida 60% da média dos salários

do período contributivo, mais 2 pontos para cada ano de contribuição que ultrapassar os 20 anos. Já no art. 20, o benefício é dado pela média dos salários, multiplicada pelo fator previdenciário visto anteriormente, previsto no art. 29 da Lei 8.213/91.

O fator previdenciário, para lembrar, promove um redutor no benefício, tanto maior quanto menor a idade e o tempo de contribuição e maior a sobrevida. Uma pessoa mais jovem, por exemplo, sofrerá importante desconto com o fator previdenciário, tendo em vista o efeito da idade e da sobrevida sobre o fator.

As regras de transição do RGPS destinam-se também ao professor. Os arts. 18 e 19 contemplam também o professor, com requisitos menos rígidos que os exigidos dos segurados em geral. Já o art. 21 destina-se aos trabalhadores expostos a agentes nocivos à saúde, enquanto o art. 22 trata da aposentadoria por idade. Esse último merece um comentário extra, pois trata da regra de transição da aposentadoria por idade, enquanto os artigos 18, 19 e 20 se referem à regra por tempo de contribuição.

Há também uma regra de transição para aposentadoria por idade no RGPS. A regra do art. 22 destina-se aos que possuem pouco tempo de contribuição, mas idade mais avançada. Os requisitos mínimos são 65 anos de idade para homem e 60 anos, se mulher, além de 15 anos de contribuição. Essa idade será ajustada no caso das mulheres em seis meses a cada ano, até que alcance os 62 anos, em 2023. O tempo de contribuição também será ajustado do mesmo modo, até alcançar os 20 anos, em 2029. Concluído o período, essa regra alcançará a regra geral prevista no art. 24, objetivo central da proposta: aposentadoria só com 65 anos (62 anos se mulher) e 20 anos de contribuição.

De modo geral, a elegibilidade e o cálculo dos benefícios tornaram-se mais restritivos. Enfim, à exceção do direito adquirido, praticamente todos os trabalhadores e servidores civis em atividade serão afetados pelas mudanças nas regras para a concessão de benefícios previdenciários. O cumprimento dos requisitos para obtenção da aposentadoria tornam-se mais difíceis, o que posterga a data da aposentadoria e reduz o tempo no qual o segurado recebe aposentadoria. Ao mesmo tempo, as alterações no cálculo das aposentadorias e pensões reduzem o valor do benefício pago.

A estimativa do impacto fiscal dessas inovações é complexa, pois precisa estimar a evolução das despesas previdenciárias com e sem essas medidas, o que requer o levantamento de um grande conjunto de informações sobre o perfil de milhões de segurados, a exemplo de idade, tempo de contribuição e atividade exercida. A IFI buscará produzir essas estimativas.

Sem grandes mudanças na tramitação, o impacto fiscal da PEC deverá ser significativo e crescente. De qualquer modo, é possível antecipar que o impacto será significativo caso seja mantida a proposta originalmente enviada pelo Poder Executivo. Ademais, o impacto fiscal deve crescer ao longo dos anos, à medida que as regras de transição tornarem-se mais restritivas e parcela crescente dos segurados passar a ser enquadrada na regra geral da idade mínima que, cabe recordar, será ajustada automaticamente com a dinâmica da sobrevida da população.

Vale comentar uma vez mais os números das estimativas de impacto fiscal produzidos pelo governo federal, na página 9 da apresentação que acompanha a PEC. A redução esperada das despesas previdenciárias chega a R\$ 715 bilhões, no caso do RGPS, e a R\$ 173,5 bilhões, quanto ao RPPS, em 10 anos. Esse último número refere-se apenas à União, sem contar, portanto, o efeito sobre as finanças dos estados e municípios. Nos valores também não se incluem as alterações das regras relativas às contribuições previdenciárias, que serão vistas em seguida, nem as mudanças no abono e no benefício de prestação continuada.

O impacto do RGPS é muito maior que o do RPPS, a despeito dos salários mais altos dos servidores e de alterações possivelmente mais acentuadas nos regimes próprios, por conta da diferença na quantidade de segurados. Os números estimados pelo governo mostram também que o impacto cresce acentuadamente ao longo do tempo, já que, em quatro anos, aqueles dois números correspondem a R\$ 82,5 bilhões e R\$ 33,6 bilhões.

3.5 Mudanças nas contribuições previdenciárias

A PEC traz mudanças importantes nas contribuições previdenciárias. Além de mudanças que atuam pelo lado da redução das despesas previdenciárias, a PEC traz também alterações importantes pelo lado da receita, notadamente os ajustes das regras da contribuição previdenciária.

De acordo com as regras atuais, no RPPS, o caput do art. 40 prevê a contribuição do ente público, dos servidores públicos ativos, inativos e pensionistas, enquanto o § 8º do mesmo artigo estabelece que a contribuição dos inativos e pensionistas incidirá sobre a parcela que superar o teto do RGPS, em percentual igual ao dos servidores ativos. Já o § 1º do art. 149 determina que os estados e municípios devem instituir contribuição dos respectivos servidores com alíquota não inferior à cobrada do servidores da União. Quanto ao RGPS, o caput do art. 201 afirma o caráter contributivo da previdência social, ao mesmo tempo que o art. 195 indica as contribuições do empregador e do trabalhador, não incidindo sobre aposentados e pensionistas do RGPS.

A alíquota atualmente é de 11% no RPPS e de 8 a 11% no RGPS, até o teto. Atualmente, as alíquotas da contribuição previdenciária estão definidas em lei. No caso do RPPS, nos arts. 4º e 5º da Lei nº 10.887, de 2004. De acordo com esses dispositivos, a alíquota é de 11% da remuneração dos servidores ativos, excetuando-se os servidores que ingressaram no regime de previdência complementar, regime no qual o referido percentual aplica-se apenas até o teto do RGPS. Já o servidor aposentado e pensionista paga 11% sobre a parcela dos proventos que excede o teto. No RGPS, as alíquotas constam do art. 20 da Lei 8.212/91, nos percentuais de 8, 9 e 11%, de acordo com a faixa de renda, até o teto desse regime.

A PEC introduz alíquotas ordinárias progressivas e alíquotas extraordinárias no RPPS. A PEC introduz contribuições progressivas no RPPS e no RGPS, bem como a possibilidade de instituir alíquotas extraordinárias no caso do RPPS. A mudança no inciso II do art. 195, que trata das contribuições previdenciárias do trabalhador ao RGPS, autoriza que as alíquotas sejam progressivas ou escalonadas. De acordo com a redação proposta para o inciso III do § 1º do art. 40, a lei complementar tratará da apuração da base de cálculo e da definição das alíquotas ordinárias e extraordinárias do ente federativo, dos servidores públicos, aposentados e pensionistas.

A PEC trata as contribuições em detalhes. Já a redação proposta para o § 1º do art. 149, somada à inclusão dos §§ 1º-A a 1º-D nesse mesmo artigo, tratam as contribuições, com detalhes, indo, de certo modo, na direção oposta a da desconstitucionalização seguida em outras questões. O § 1º autoriza União, estados e municípios a instituir contribuição ordinária e extraordinária, cobrada dos respectivos servidores ativos, aposentados e pensionistas, por meio de lei, e de acordo com os parâmetros da lei complementar.

Estados e municípios não poderão cobrar alíquota ordinária inferior à da União. O § 1º-A, relativo à contribuição ordinária, autoriza as alíquotas progressivas ou escalonadas de acordo com o benefício recebido ou com o valor da base de contribuição, e reafirma a não incidência sobre os aposentados e pensionistas até o limite do RGPS. Ademais, a menos que se comprove a ausência de déficit atuarial, estados e municípios não poderão cobrar alíquota inferior à contribuição dos servidores da União. De qualquer modo, as alíquotas não poderão cair abaixo das alíquotas do RGPS.

A alíquota extraordinária poderá ser diferenciada entre os servidores com base em vários critérios. O § 1º-C trata da alíquota extraordinária incidente sobre servidores ativos, aposentados e pensionistas. A sua instituição deve ter prazo determinado e vir acompanhada da comprovação da existência de déficit atuarial e de outras medidas para equacionar o déficit e os recursos gerados só podem ser utilizados para equilibrar as contas. Ademais, as alíquotas podem ser diferenciadas levando-se em conta vários critérios, como a condição do servidor (ativo, aposentado ou pensionista), o histórico contributivo, a regra de cálculo ou o valor do benefício.

Aposentados e pensionistas do RPPS poderão contribuir abaixo do teto do RGPS. O § 1º -D permite que, nos termos da lei complementar, excepcionalmente, para equacionar o déficit, a base da contribuição extraordinária seja ampliada para abarcar, por período determinado, as aposentadorias e pensões que superam um salário mínimo, sendo que os recursos gerados só podem ser utilizados para o equacionamento do déficit.

A PEC autoriza a cobrança de alíquota extraordinária, mesmo sem lei complementar. Os arts. 13, 14 e 15 da PEC, por sua vez, permitem que a cobrança das contribuições extraordinárias possam ser feitas antes da aprovação da lei complementar, pois autoriza, no art 13, União, estados e municípios a instituir contribuição extraordinária, por meio de lei, bem como cobrar contribuição dos benefícios acima de um salário mínimo por um prazo de até 20 anos, desde que esteja comprovado o déficit atuarial e sejam tomadas medidas para o equacionamento.

A PEC eleva a alíquota da União para 14%, com ajustes em função do salário do servidor. Já o art. 14 estabelece a alíquota ordinária de 14% para os servidores, aposentados e pensionistas da União, apenas sobre a parcela que superar o teto do RGPS nesses dois últimos casos, até que entre em vigor o plano de custeio do regime próprio de previdência social da União. Estabelece ainda a diminuição e o aumento dos 14%, aplicados de modo progressivo, em função da base de contribuição ou do benefício recebido. As faixas de valores com as respectivas alíquotas (na verdade, a diferença para mais ou menos em relação aos 14%) são apresentadas explicitamente, valores esses corrigidos pelo mesmo índice que atualiza os benefícios do RGPS.

A alíquota nominal distingue-se da efetiva. A Tabela 19 informa as faixas de renda e as respectivas alíquotas nominais. A última coluna informa também a alíquota efetiva. Essa alíquota é inferior à alíquota nominal, pois os percentuais propostos são aplicados de forma progressiva sobre a remuneração ou benefício. Assim, uma renda de R\$ 10 mil, terá os primeiros R\$ 998,00 taxados em 7,5%; a parcela entre R\$ 998,00 e R\$ 2.000,00 em 9%; a parcela entre R\$ 2.000,00 e R\$ 3.000,00 em 12%, e assim por diante. Por isso, a alíquota efetiva resultante é de 12,86%, inferior à alíquota nominal de 14,5% relativa aos R\$ 10 mil.

TABELA 19 - CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA NA PEC – REGIME PRÓPRIO DO SERVIDOR PÚBLICO – RPPS

Faixa de renda		Alíquota nominal	Alíquota efetiva	
998		7,5%	7,50%	
998	2.000	9,0%	7,50%	8,25%
2.000	3.000	12,0%	8,25%	9,50%
3.000	5.839	14,0%	9,50%	11,69%
5.839	10.000	14,5%	11,69%	12,86%
10.000	20.000	16,5%	12,86%	14,68%
20.000	39.000	19,0%	14,68%	16,78%
39.000		22,0%	16,78%	

Fonte: art. 14 da PEC da Previdência. Elaboração: IFI.

A alíquota efetiva da União chega a 16,78% no teto do salário do servidor. De acordo com o quadro, é possível ver que a alíquota efetiva pode chegar a 16,78% para a renda de R\$ 39 mil, teto de remuneração dos servidores, dado pelo inciso XI do art. 37 da Constituição Federal. Como esse teto pode ser suplantado, a alíquota efetiva supera os 16,78%, por conta da incidência da alíquota de 22% sobre os valores que excedem o teto.

O efeito líquido sobre a arrecadação dependerá da distribuição dos servidores por faixa de renda. A apresentação da PEC informa na página 3 que o impacto é de R\$ 29,3 bilhões, em 10 anos, só na União. O resultado parece plausível, pois os que ganham até R\$ 4.500,00, aproximadamente, pagarão alíquota efetiva de 11%, igual a que vige atualmente. Já os que ganham acima desse valor pagarão alíquota efetiva acima desse percentual. De acordo com os dados

do Painel Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, agora Ministério da Economia, 80% dos servidores ativos e 73% dos aposentados da União ganham mais de R\$ 4.500,00.

Fração do ganho de receita da União será anulado por conta da redução do imposto de renda. A IFI aprofundará futuramente a avaliação do impacto fiscal das mudanças nas contribuições. Existem pelo menos mais dois fatores que afetam esse impacto e que precisam ser considerados. O primeiro é o efeito sobre o imposto de renda da pessoa física, já que a renda tributada por esse imposto é líquida de contribuição previdenciária. Como a renda líquida cai, o aumento da receita com a contribuição será em parte compensada pela queda na receita do imposto de renda. Entretanto, a perda será uma fração do ganho, aproximadamente equivalente à alíquota do imposto de renda,

O impacto fiscal também será afetado pela composição do quadro de ativos e inativos. O segundo fator é a composição dos servidores em ativo e aposentado/pensionista, bem como a parcela dos ativos que optou pela previdência complementar. Em relação a esse último grupo, o impacto deve ser reduzido. A alíquota só incide até o teto do RGPS e, nesse nível, a alíquota efetiva muda apenas de 11% para 11,69%. Ademais, o grupo é ainda muito pequeno em relação ao total de ativos, embora deva crescer em importância dentro do período relevante de análise. Já o aposentado/pensionista só paga contribuição sobre o valor acima do teto do RGPS, justamente na faixa de renda com aumento de alíquotas. Assim, no caso desse grupo, o ganho de receita advindo das mudanças propostas é certo.

Entes subnacionais terão que aplicar imediatamente a alíquota de 14%. Estados e municípios devem aplicar imediatamente, em caráter provisório, a alíquota de 14% em seus respectivos regimes, de acordo com o art. 15 da PEC. Esses entes terão 180 dias para ajustar as alíquotas de acordo com a situação da sua previdência, podendo adotar o escalonamento e a progressividade prevista no art. 14. Descumprido o prazo, a alíquota de 14% passa a ser definitiva.

A PEC confere ampla flexibilidade à conformação da alíquota extraordinária. O que é mais difícil de antever são os efeitos fiscais da alíquota extraordinária, já que a PEC conferiu ampla flexibilidade para o seu uso. Em uma situação extrema, o déficit previdenciário na União, estados e municípios poderia ser eliminado, pela simples adoção da alíquota (ordinárias mais extraordinária) necessária para equacionar o desequilíbrio. Entretanto, é provável que as mudanças propostas nesse campo suscitem forte resistência, inclusive no Poder Judiciário. Afinal, já se tentou sem sucesso elevar a alíquota ordinária de 11% para 14%, incremento menor do que o agora pretendido com a correção das alíquotas ordinárias, mesmo sem que se recorra à extraordinária.

As alíquotas do RGPS, aplicadas até o teto, serão as mesmas do RPPS. Quanto ao RGPS, a PEC também adota a progressividade, no art. 34, conforme se vê no Tabela 20. Esse quadro reproduz a parte de cima do quadro relativo aos servidores públicos, até o teto do RGPS que é de R\$ 5.839,45. Aqui também as alíquotas são aplicadas de forma progressiva sobre a remuneração ou benefício. Os valores serão corrigidos pelo mesmo índice utilizado para os benefícios do RGPS.

TABELA 20 - CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA NA PEC – REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS

Situação proposta na PEC					Situação atual		
Faixa de renda		Alíquota nominal	Alíquota efetiva		Faixa de renda		Alíquota
998		7,5%	7,50%				
998	2.000	9,0%	7,50%	8,25%	1.752	2.920	8,0%
2.000	3.000	12,0%	8,25%	9,50%	1.752	2.920	9,0%
3.000	5.839	14,0%	9,50%	11,69%	2.920	5.839	11,0%

Fonte: art. 34 da PEC da previdência. Elaboração: IFI.

A receita do RGPS deverá cair com as novas alíquotas. Em relação aos efeitos sobre a arrecadação previdenciária da mudança das alíquotas das contribuições ao RGPS, é estimada na apresentação da PEC em R\$ 27,6 bilhões negativos, em 10 anos. De fato, a queda é um resultado esperado, considerando-se que 2/3 dos beneficiários do RGPS ganham até um

salário mínimo, percentual que sobe a 83,4% se forem considerados dois salários mínimos. Esses dois percentuais constam na apresentação do governo que acompanha a PEC, página 7. Conforme se pode ver na Tabela 20, comparando-se as faixas de renda e as alíquotas atuais e as faixas e alíquotas propostas, os que ganham um salário mínimo e, possivelmente, grande parte dos que ganham até dois salários mínimos terão redução de alíquota.

O efeito conjunto sobre a receita será mais redistributivo do que fiscal. Assim, se as estimativas feitas pelo governo estiverem de fato corretas, as mudanças pretendidas para as contribuições previdenciárias perseguem mais um objetivo distributivo do que fiscal, pois o ganho com as novas alíquotas do RPPS é praticamente igual às perdas com as novas alíquotas do RGPS, R\$ 29,3 bilhões positivos contra R\$ 27,6 bilhões negativos.

A mudança nas alíquotas obedecerá a noventena. Cabe observar que, conforme estabelece o art. 45 da PEC, a exigibilidade das contribuições com alíquotas e base de cálculo alteradas pelos arts. 14 e 34 da PEC só poderá ocorrer após passados três meses da promulgação da emenda, por força do princípio da noventena, expresso no § 6º do art. 195 da Constituição Federal.

A PEC restringe o parcelamento de dívida originada de contribuição previdenciária. Existem ainda outras inovações relativas às contribuições previdenciárias pretendidas pela PEC, por meio de alterações no art. 195. A nova redação proposta para o § 11º veda a moratória e o parcelamento em prazo superior a 60 meses das contribuições previdenciárias e a utilização de prejuízo fiscal ou base de cálculo negativa para a quitação dessas contribuições ou ainda a compensação com outros tributos, a menos que haja compensação ao RGPS.

A PEC restringe a concessão de benefício com base na contribuição previdenciária. Já o novo § 11-A do art. 195 veda tratamento favorecido por meio de isenção, redução de alíquota ou de base de cálculo das contribuições previdenciárias, exceto nas situações previstas na Constituição Federal. O art. 38 da PEC esclarece que a vedação não se aplica ao tratamento favorecido previsto na legislação vigente na data de promulgação da emenda,

A PEC amplia o alcance do fato gerador de contribuição previdenciária. Na alínea *a* do inciso I do caput do art. 195, na previsão da contribuição previdenciária de responsabilidade do empregador incidente sobre o rendimento do trabalho, acrescenta-se que se trata de rendimento de *qualquer natureza, salvo exceções previstos em lei*, deixando mais claro a abrangência dos fatos geradores da referida contribuição.

A PEC permite complementar ou agrupar contribuições para alcançar o mínimo. Por fim, os novos §§ 14 e 15 requerem que o segurado complemente a contribuição quando inferior ao mínimo mensal exigido pela categoria, para fins de reconhecimento de tempo de contribuição. Outra opção ofertada é agrupar a contribuição de mais de um mês para chegar ao limite mínimo mensal. O art. 36 da PEC estabelece o ano civil como periodicidade máxima para a complementação e o agrupamento, até que lei complementar estabeleça algo distinto. Esses dispositivos são importantes para as relações de trabalho que envolvem jornadas parcial, intermitente ou variável.

3.6 Trabalhador rural na PEC

A aposentadoria rural quase não gera receitas. Um assunto que se confunde com a questão assistencial é o da aposentadoria do trabalhador rural, assunto à parte quando se trata da questão previdenciária, tendo em vista o número de atuais e potenciais beneficiários envolvidos. A apresentação que acompanha a PEC mostra, na página 6, que o gasto do RGPS no setor rural em 2018 foi de R\$ 124 bilhões, enquanto as receitas foram de apenas R\$ 10 bilhões, portanto, déficit de R\$ 114 bilhões.

A regra atual prevê aposentadoria com idade reduzida para o trabalhador rural. A PEC promove alterações em algumas passagens do texto constitucional que tratam do trabalhador rural. No texto atual, o inciso II do § 7º do art. 201

estabelece que a aposentadoria por idade se dará aos 65 anos para homem e aos 60 para mulher na regra geral. O mesmo dispositivo reduz essas idades em 5 anos para o trabalhador rural e os que exercem atividade em regime de economia familiar, inclusive produtor rural, garimpeiro e pescador artesanal. Atualmente, há ainda a exigência de 15 anos de atividade rural.

A PEC garante tratamento diferenciado ao produtor rural e piso de um salário mínimo. Com a redação proposta para o citado parágrafo, há a referência, no inciso IV, aos trabalhadores rurais lá especificados dentre os segurados a serem contemplados com quesitos mais favoráveis para a obtenção da aposentadoria. Garante-se também o benefício de um salário mínimo, observada as regras e exceções previstas em lei complementar.

Os trabalhadores rurais especificados no referido inciso IV são os previstos no § 8º do art. 195, com redação alterada pela PEC: produtor rural, proprietário ou arrendatário, extrativista ou pescador artesanal, cônjuge, companheiro e filhos de mais de 16 anos que exerçam atividade em regime de economia familiar, sem empregados permanentes.

A PEC requer complementação da contribuição para alcançar o mínimo. O mesmo § 8º prevê que os produtores rurais ali definidos devem contribuir para previdência social o valor que resulta da aplicação da alíquota sobre o resultado da comercialização da produção rural, respeitada o valor mínimo a ser definido em lei. Não alcançada a contribuição mínima, o novo § 8º-B estabelece que a diferença deve ser recolhida para que haja contagem do tempo de contribuição.

A contribuição mínima estabelecida é de R\$ 600,00. Até que venha a lei, o art. 35 da PEC especifica que esse mínimo é de R\$ 600,00 anuais e se a produção for tal que a contribuição não alcance esse valor, a diferença terá que ser paga até 30 de junho do exercício seguinte para que haja a contagem do tempo de contribuição.

A idade mínima da trabalhadora rural passa a ser de 60 anos, após período de transição. Já os requisitos para a aposentadoria estão no art. 22 da PEC que trata da regra de transição da aposentadoria por tempo de idade. A idade mínima requerida é de 60 anos de idade para ambos os sexos, sendo que, no caso da mulher, apenas após um período de ajuste que começa com 55 anos de idade. Já o tempo de contribuição começa com 15 anos, mas avança até os 20 anos. Concluída a transição, a única diferença em relação à regra geral é a idade mínima que, nessa regra, é de 65 anos para homem e de 62 anos para mulher.

O trabalhador rural individual segue a regra geral. Já o novo § 8º-A do art. 195 trata de outro tipo de segurado rural, que exerce suas atividades de forma individual, com ou sem relação de emprego. Nesse caso, a contribuição se processa de acordo com a regra geral da contribuição previdenciária prevista no inciso II do art. 195, sem prejuízo da contribuição do empregador prevista na alínea *a* do inciso I do mesmo artigo.

3.7 Medidas relativas à organização e sustentabilidade do RPPS

A PEC contém vários dispositivos relativos à sustentabilidade do RPPS. Um outro ponto a ser destacado sobre a PEC são os vários dispositivos que podem contribuir para a sustentabilidade dos regimes previdenciários ou, dito de outro modo, dispositivos que evitam o surgimento de déficits atuariais ou financeiros do tamanho dos atualmente observados no RGPS e no RPSS, bem como mecanismos que possibilitem enfrenta-los depois que os desequilíbrios ocorrem. Destaque aos comandos estabelecidos no art. 40 que trata do RPPS, mas há também dispositivos nos arts. 39, 167 e 195, além do novo art. 251.

O art. 40 passa a contar com os incisos II a VIII que conferem várias tarefas à lei complementar prevista no § 1º do mesmo artigo. Aliás, vale reproduzir o conteúdo desse parágrafo:

§ 1º Lei complementar de iniciativa do Poder Executivo federal disporá sobre as normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade previdenciária na gestão dos regimes próprios de previdência social de que trata este artigo, contemplará modelo de apuração dos compromissos e seu financiamento, de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos, dos benefícios, da fiscalização pela União e do controle externo e social, e estabelecerá, dentre outros critérios e parâmetros:

Lei complementar contemplará instrumentos de prevenção do risco atuarial e de equacionamento do déficit atuarial dos regimes próprios. Entre os dispositivos estão estudo prévio de viabilidade. Seguem-se oito incisos com critérios e parâmetros. Os incisos I e III, tratando dos benefícios e contribuições, já foram vistos. O inciso II confere à lei complementar a tarefa de conter requisitos para instituir e extinguir regimes próprios, a serem avaliados por meio de estudo de viabilidade administrativa, financeira e atuarial, vedada a instituição sem atendimento dos requisitos. O inciso IV prevê que a lei deve conter condições para instituir os fundos previstos no art. 249 da Constituição Federal, que abrigarão bens, direitos e ativos destinados a pagar as despesas dos regimes próprios no âmbito de cada ente federado. Os incisos V e VI requerem medidas de prevenção, identificação e tratamento de riscos atuariais, incluídos os relacionados com a política de gestão de pessoal, bem como mecanismos de equacionamento do déficit atuarial e tratamento de eventual superávit. Os incisos VII e VIII tratam da entidade gestora do regime próprio, em aspectos como organização, natureza jurídica, governança, controle, transparência e responsabilização, admitido consórcio público.

Cada ente federado deverá ter um único regime próprio e unidade gestora. Ainda no art. 40 é preciso comentar os §§ 7º e 17, com conteúdo completamente distinto do existente atualmente. O § 7º simplesmente define o que se entende como déficit atuarial que ocupa papel central tanto no texto do § 1º do art. 40, como dos seus incisos II e V e VI vistos acima. Já o § 17 veda a existência de mais de um regime próprio e de mais de uma unidade gestora em cada ente federativo, abrangendo poderes, autarquias e fundações. Lei de cada ente deverá disciplinar o funcionamento do respectivo regime e unidade gestora, respeitados ainda o disposto no art. 40 da Constituição e o que mais dispuser a lei complementar prevista em seu § 1º.

Recursos do regime próprio só poderão ser utilizados com despesas de benefícios e de funcionamento. Além das inovações no art. 40, o novo § 9º do art. 39 veda qualquer forma de proteção ao servidor fora do RPPS, como pagamento direto de complementação de aposentadoria e pensão. O novo inciso XII do art. 167 veda que, na forma da lei complementar do § 1º do art. 40, se utilize recursos do regime próprio, inclusive os bens, direitos e ativos previstos no art. 249, para despesas distintas do pagamento dos respectivos benefícios ou relativas ao funcionamento e organização do regime.

Os orçamentos da saúde, previdência e assistência serão segregados. O inciso VI do parágrafo único do art. 194 passa a prever, além da diversidade da base de financiamento, que o orçamento da seguridade social segregue as ações de saúde, previdência e assistência, preservado o caráter contributivo da previdência social.

A União instituirá sistema integrado de dados do RGPS e do RPPS. Por fim, o novo art. 251 estabelece que a União instituirá sistema integrado de dados relativos ao RGPS, RPPS, assistência social e, no que couber, proventos de inatividade e pensão por morte decorrentes de atividades militares, com o objetivo de fortalecer a gestão, governança e transparência e o cumprimento das disposições constitucionais e legais.

3.8 Outros assuntos tratados na PEC

A PEC contém medidas relacionadas ao abono salarial e ao benefício de prestação continuada. A PEC trata também de outros assuntos além daqueles considerados acima. Dois temas dignos de destaque dizem respeito à assistência social, mais exatamente ao benefício de prestação continuada (BPC) e ao abono salarial, ambos no sentido de conter as despesas

derivadas dessas políticas. Os dispositivos constitucionais afetados são os arts. 203 e 239. Os arts. 40 a 42 da PEC também dizem respeito ao assunto. Esses dois temas serão abordados separadamente em outras partes do RAF, com os respectivos cálculos de impacto fiscal.

Vale observar que, na apresentação da reforma, página 9, o governo informou que o impacto fiscal dessas duas medidas seria de R\$ 182,2 bilhões, em 10 anos. Entretanto, dificilmente a redação será aprovada como pretendida, pois os dois assuntos, especialmente o BPC, têm sido muito debatidos depois do anúncio da PEC.

A DRU deixará de incidir sobre contribuições sociais. O art. 239, além da questão do abono, promove mudanças na área do BNDES. O percentual de arrecadação do PIS/Pasep destinado ao Banco caiu de 40% para 28%. Contudo, a redução se deve ao ajuste decorrente do fim da incidência da Desvinculação de Recursos da União (DRU) sobre as contribuições sociais, conforme se vê no art. 39 da PEC. Como a DRU desvincula 30%, os 28% equivalem aos 40%, sem a incidência da desvinculação.

Policiais militares e bombeiros serão tratados junto com as forças armadas. Em relação aos militares, as novas regras previdenciárias ainda serão enviadas ao Congresso Nacional, por meio de projeto de lei, com tramitação mais simples, portanto. Entretanto, a PEC tem alguns comandos que tratam dessa categoria. A correção na redação do inciso XXI do art. 22 da Constituição Federal acrescenta *inatividades e pensões dos policiais militares e dos corpos de bombeiro* dentre as competências privativas da União para legislar. Ademais, no art. 42, relativo a esses militares, acrescenta § 2º que prevê lei complementar de iniciativa do Poder Executivo para dispor sobre as normas gerais de que trata o inciso XXI do art. 22. Enquanto a lei não vem, o art. 17 da PEC determina que as regras da inatividade e pensão por morte das forças armadas se aplicam aos policiais militares e bombeiros.

Trata-se ao que parece da preparação para reformar as regras dos policiais militares e bombeiros, juntamente com as forças armadas, em projeto a ser enviado ao Congresso Nacional. É desejável que o projeto seja remetido enquanto a PEC está em estágio inicial de tramitação, com o intuito de garantir a consistência entre eles. A ausência pode inclusive dificultar a tramitação da PEC.

O novo § 9º-A do art. 201, ainda em relação aos militares, afirma que o tempo de serviço militar, policial militar, bombeiro, ou nas forças armadas, e o tempo de contribuição no RGPS e no RPPS terão contagem recíproca para fins de inatividade militar ou aposentadoria, com a devida compensação entre regimes.

A PEC prevê desoneração de FGTS para aposentados com vínculo empregatício. Há também uma medida importante na PEC relativa à aplicação do FGTS sobre os aposentados, presente na introdução de novo § 4º ao art. 10 do ADCT. De acordo com esse dispositivo, a manutenção do vínculo empregatício mesmo com a concessão da aposentadoria voluntária, não ensejará o pagamento da multa de 40% sobre o saldo do FGTS, nem os depósitos mensais de 8%, a partir do momento da aposentadoria.

As mudanças trazidas pela PEC também se aplicam a estados e municípios. Algumas palavras precisam ser ditas sobre os estados e municípios. As mudanças feitas no RPPS, vale lembrar, alcançam também os estados e municípios, em relação aos benefícios, contribuições, organização e sustentabilidade dos respectivos regimes, etc. Muitos municípios não têm regime próprio de previdência para seus servidores. Nesse caso, vale o RGPS. Logo, as alterações no RGPS se aplicam também a muitos municípios, especialmente os menores. O impacto fiscal da PEC calculado pelo governo em R\$ 1.072,4 não inclui o efeito sobre as finanças desses entes.

Estados e municípios terão 180 dias para adequar sua legislação à PEC. O art. 16 da PEC afirma que União, estados e municípios devem aplicar imediatamente as disposições da emenda aos seus regimes próprios. Concede também um prazo de 180 dias para que os entes subnacionais adequem sua legislação ao disposto na emenda, sob pena da aplicação da sanção prevista no novo inciso XIII do art. 167.

Descumprimento de regras previdenciárias trará sanções aos estados e municípios. Esse novo inciso XIII do art. 167 e a redação alterada do § 4º do mesmo artigo, propostos pela PEC, dizem respeito a estados e municípios. De acordo com o inciso, fica vedada a transferência voluntária de recursos e a concessão de avais pela União, bem como a concessão de financiamentos pelas instituições financeiras federais, a estados e municípios que descumpram regras gerais de organização e funcionamento do RPPS. Já o § 4º, que já autoriza a vinculação de receitas próprias dos entes subnacionais para o pagamento das contragarantias e débitos em favor da União, passa a permitir também a vinculação para pagamento das contribuições devidas e débitos do ente junto ao respectivo regime próprio.

A PEC faz alterações na competência da justiça federal. Há também algumas alterações no art. 109 da Constituição, que diz respeito à competência da justiça federal. Exclui-se as causas de acidente de trabalho, entre as causas que devem ser tratadas na justiça federal, quando a União atua como ré ou autora. Já a nova redação dada ao § 3º do mesmo artigo retira a possibilidade de que lei permita que causas que envolvem previdência social e segurado como partes, possam ser julgadas pela justiça estadual, mesmo que haja justiça federal no local de residência do segurado. Por fim, a PEC introduz o § 6º ao art. 109, concedendo à justiça federal a competência para decidir sobre a existência de interesse jurídico da União, situação essa que transfere a competência do processo da justiça estadual para a federal.

Decisão judicial que implicar aumento do gasto previdenciário deverá indicar fonte de custeio. Ainda em relação ao Poder Judiciário, é digno de registro a alteração da redação do § 5º do art. 195 que explicita a necessidade de que decisão judicial, assim como ato administrativo e lei, aponte a fonte de custeio em caso de criação, majoração ou instituição de benefício ou serviço na seguridade social. Permanece recente na memória a decisão do STJ, em agosto de 2018, que entendeu devido o acréscimo de 25% da aposentadoria do RGPS, quando comprovada a necessidade do auxílio permanente de outra pessoa. A IFI estimou o impacto potencial anual da medida em R\$ 3,6 bilhões³⁵.

4. IMPACTOS FISCAIS DA PEC Nº 6/2019: BPC E ABONO SALARIAL

A IFI publicou, entre os dias 25 de fevereiro e 1º de março, três Notas Técnicas abordando a chamada PEC da Previdência. A Nota Técnica nº 27³⁶ expôs as impressões gerais da IFI a respeito da Proposta do Governo. Nos dois outros trabalhos (nº 28 e nº 29), calculamos os impactos fiscais das alterações contidas na PEC para o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Abono Salarial. Nosso é continuar a apresentar, por meio da publicação de Notas Técnicas, os cálculos para os efeitos decorrentes de cada uma das propostas contidas na PEC.

No presente relatório especial, além das três primeiras seções, decidimos reapresentar as Notas Técnicas nº 28³⁷ e nº 29³⁸, na íntegra, para consolidar em um único encarte todos os trabalhos produzidos pela IFI, até o momento, sobre a Previdência Social e a PEC nº 6. Adicionalmente, como o RAF é nosso produto mensal e é também distribuído em versão impressa aos Senadores e Senadoras e ao público em geral, esta é uma forma de garantir o acesso à nossa análise completa e atual sobre o assunto.

Os resultados encontrados nas Notas Técnicas nº 28 e nº 29 sugerem um ganho fiscal de R\$ 178,9 bilhões em uma década. As mudanças no Abono Salarial produziriam efeito de R\$ 150,2 bilhões e as alterações no BPC, de R\$ 28,7 bilhões. O cálculo agregado ficou próximo da estimativa apresentada pelo governo (R\$ 182,2 bilhões).

³⁵ Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/547161/NT_22_2018.pdf

³⁶ Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554365/NT27_Previdencia.pdf

³⁷ Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554601/NT28_Reforma_Previdencia_Novo_BPC.pdf

³⁸ Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554631/NT29_Novo_Abono.pdf

Depois dos impactos calculados para o BPC e o Abono Salarial, a IFI pretende divulgar Nota Técnica explorando os impactos na arrecadação decorrentes da introdução das alíquotas de contribuição progressivas no RGPS e no RPPS. Em seguida, nos dedicaremos à análise dos impactos da fixação das idades mínimas e das outras medidas contidas na PEC, conforme relatadas na seção 3 deste relatório.

4.1 Nota Técnica nº 28 – Impactos fiscais da PEC nº 6/2019: o caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC), por Alexandre Andrade, Daniel Couri e Rafael Bacciotti³⁹

A PEC nº 6/2019 eleva a idade para concessão do BPC ao idoso de 65 para 70 anos e cria, para aqueles entre 60 e 69 anos, um benefício mensal no valor de R\$ 400,00. Em termos fiscais, a IFI calcula que a regra proposta elevaria as despesas nos primeiros anos (aumento de R\$ 2,1 bilhões em quatro anos), mas geraria economias crescentes no período seguinte (somando R\$ 28,7 bilhões em dez anos). Para que a regra proposta, em dez anos, fosse neutra em termos fiscais na comparação com a regra atual, o benefício mensal pago aos idosos entre 60 e 69 anos deveria ser de R\$ 520,00.

Introdução

A Resolução do Senado nº 42/2016 determina que a IFI terá quatro funções, dentre as quais: “mensurar o impacto de eventos fiscais relevantes, especialmente os decorrentes de decisões dos Poderes da República, incluindo os custos das políticas monetária, creditícia e cambial”⁴⁰. Na Nota Técnica nº 27 – “PEC da Previdência: impressões iniciais”⁴¹, publicada em 25 de fevereiro, a IFI indicou que iniciaria um trabalho de estimativas para cada uma das principais mudanças previstas na PEC. Esta segunda NT apresenta a primeira dessa série de cálculos. O foco é o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

A PEC da Previdência altera regras de aposentadoria, concessão de pensões e outros benefícios, tanto para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto para os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), dos servidores públicos. Além disso, a PEC nº 6 determina novos critérios de elegibilidade para importantes benefícios sociais: o Abono Salarial e o BPC.

Assim, dada a função institucional definida em lei, cabe à IFI propor estimativas, a serem apresentadas aos parlamentares e ao público em geral, que poderão colaborar para a qualificação do debate. Não se pretende, aqui, esgotar o assunto, mas dar contribuições que permitam ajudar a quantificar cada uma das alterações propostas pela proposição enviada ao Congresso pelo Executivo.

Nesta Nota Técnica, apresentamos a estimativa de impacto fiscal decorrente das mudanças previstas pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6, de 2019, para a evolução das transferências do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Regra atual do BPC

O BPC é um benefício assistencial criado pela Constituição Federal de 1988 que garante o pagamento mensal de um salário mínimo à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

³⁹ Analistas da IFI.

⁴⁰ Veja a Resolução nº 42/2016 neste link – <https://www12.senado.leg.br/ifi/sobre>

⁴¹ Veja aqui a íntegra da NT nº 27 – http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554365/NT27_Previdencia.pdf

Atualmente, podem acessar o benefício qualquer brasileiro, nato ou naturalizado, e as pessoas de nacionalidade portuguesa, desde que comprovem residência fixa no Brasil e renda por pessoa do grupo familiar inferior a ¼ de salário mínimo (em 2019, essa fração equivale a R\$ 250,00). Além disso, devem se encaixar em uma das seguintes condições:

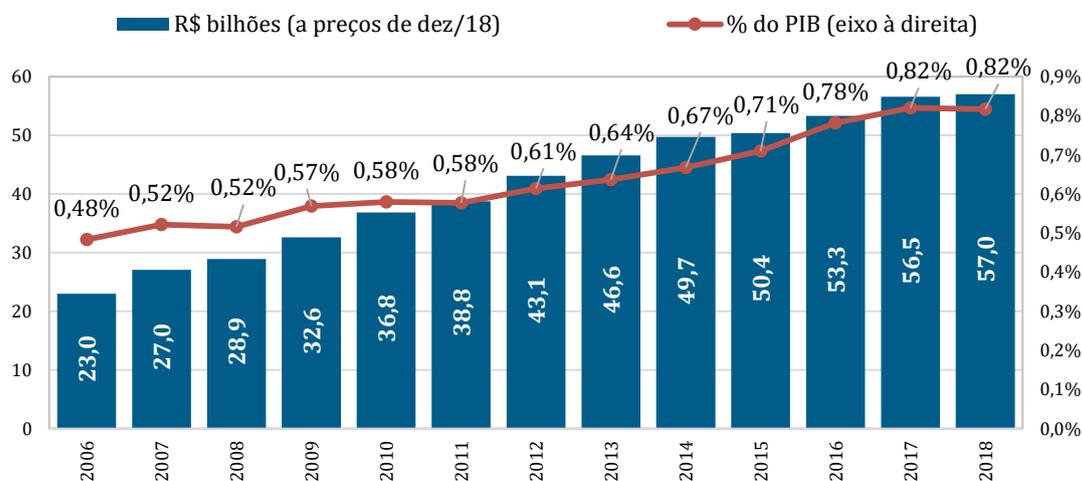
- a) Para o idoso: idade igual ou superior a 65 anos, para homem ou mulher;
- b) Para a pessoa com deficiência: qualquer idade – pessoas que apresentam impedimentos de longo prazo (mínimo de dois anos) de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

O BPC, previsto no art. 203 da Constituição, atualmente é disciplinado pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742/1993) e pelas normas infralegais que a regulamentam.

Segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) de novembro de 2018⁴², há 4,7 milhões de beneficiários do BPC, dos quais 56% são portadores de deficiência e 44% são idosos acima de 65 anos (o Gráfico 4, mais adiante, traz a evolução dos benefícios emitidos nos últimos anos). Esse total equivale a pouco mais de 13% do total de benefícios concedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Em 2018, a despesa com o BPC, somando as duas modalidades, foi de R\$ 56,2 bilhões⁴³, o que equivaleu a 4% das despesas primárias da União ou 0,8% do PIB (Gráfico 1).

O BPC é atualmente a terceira maior despesa primária da União, atrás apenas do gasto previdenciário (incluído o dos servidores públicos) e das despesas com servidores públicos em atividade. Em termos de valor, o BPC equivale a quase duas vezes o programa Bolsa Família.

Gráfico 1. Despesa da União com o BPC



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

Regra proposta na PEC nº 6, de 2019

A regra proposta na PEC nº 6, de 2019, altera a idade para concessão do BPC ao idoso, de 65 para 70 anos de idade. A nova idade mínima foi fixada no corpo permanente da CF/88 (art. 203), enquanto a idade atual de 65 anos é prevista na LOAS (art. 20).

⁴² Disponível em: <https://bit.ly/2VIUEQM>.

⁴³ Dado do Resultado do Tesouro Nacional de dezembro de 2018.

Apesar de ter ampliado a idade mínima requerida para a concessão da renda mensal de um salário mínimo, a proposta cria um benefício para os idosos que se enquadrem nos critérios de elegibilidade e que tenham entre 60 e 69 anos. Neste caso, o benefício foi fixado em R\$ 400,00. O novo benefício está disciplinado nas disposições transitórias da PEC nº 6/2019 (art. 40) e pode ser alterado por meio de lei ordinária. A Tabela 1 resume os parâmetros de idade e valor da regra proposta.

TABELA 1. PARÂMETROS DE IDADE E VALOR DO BENEFÍCIO

Idade	Regra vigente	Regra proposta
60 a 64 anos	-	R\$ 400,00
65 a 69 anos	R\$ 998,00*	R\$ 400,00
70 anos ou mais	R\$ 998,00*	R\$ 998,00*

Fonte: art. 40 a 42 da PEC da Previdência. * Pela regra, equivale a um salário mínimo. Para efeito de comparação, utilizamos o salário mínimo vigente em 2019.

A regra proposta também acrescenta novo critério para aferição da condição de miserabilidade do beneficiário do BPC. Nesse caso, a alteração alcança tanto o benefício ao idoso quanto o benefício ao deficiente. Além do critério de renda mensal *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo, já previsto atualmente na LOAS, o patrimônio familiar deve ser inferior a R\$ 98.000,00. Enquanto o critério de renda passa a ser fixado no corpo permanente da CF/88 (art. 203), o critério de patrimônio foi definido nas disposições transitórias da PEC nº 6/2019 (art. 42) e pode ser alterado por meio de lei ordinária.

Outra alteração importante diz respeito ao cálculo da renda familiar para efeito de concessão do BPC. Pela regra proposta, o valor da renda mensal recebida a qualquer título (incluindo o BPC) por membro da família do requerente integrará a renda mensal *per capita* da família. Atualmente, o Estatuto do Idoso (Lei nº 8.742/93) permite a exclusão de benefícios recebidos por outro membro da família⁴⁴.

Se, em uma família, por exemplo, há dois membros elegíveis, pela regra vigente ambos têm direito ao pagamento do benefício enquanto atendidos os demais requisitos. Isso porque a renda auferida pelo primeiro membro a receber o benefício não aumentará a renda familiar que será considerada para fins de concessão do benefício ao segundo membro. Pela proposta apresentada, o segundo membro apenas se tornará elegível se, somando a renda de BPC recebida pelo primeiro membro à renda familiar, o critério de renda familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo ainda for satisfeito. Assim, se em determinada família houver apenas dois membros, não seria mais possível que ambos recebessem o benefício. Portanto, é razoável esperar que a alteração, caso aprovada, afete em alguma medida o número de benefícios concedidos no âmbito do BPC.

A proposta constitucionaliza a vedação hoje prevista na LOAS de acumulação do BPC com outros benefícios assistenciais e previdenciários. Neste caso, vale dizer, trata-se de vedação dirigida a um mesmo indivíduo e não aos membros dentro de uma mesma família. Assim, a norma apenas impede que a mesma pessoa receba, cumulativamente, o BPC e outro benefício (bolsa família, por exemplo). No entanto, é possível que dentro de uma mesma família haja um membro que receba o BPC e um que receba outro benefício previdenciário ou assistencial, desde que atendidos os critérios de elegibilidade.

⁴⁴ Sobre as regras atuais quanto ao cômputo da renda familiar para efeito de concessão do BPC, ver, além da LOAS, o Decreto nº 6.214/07, que regulamento o benefício.

Outra norma já existente, mas que ganhou *status* constitucional com a proposta, foi a vedação à concessão de abono anual aos beneficiários do BPC (arts. 40 e 41, § 4º da PEC nº 6/2019). Hoje, essa vedação é prevista no Decreto nº 6.214/07. O abono anual é uma espécie de décimo-terceiro salário.

No fim da presente nota, há um quadro comparativo com a norma vigente e as alterações contidas na PEC nº 6/2019, com adaptações de texto e comentários da IFI para facilitar a compreensão das alterações pretendidas.

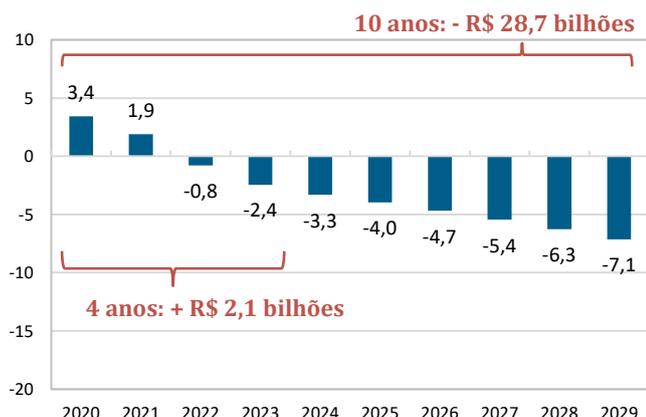
Impacto fiscal da alteração nas regras de concessão do BPC

O impacto fiscal das medidas sobre o BPC contidas na PEC nº 6, de 2019, foi calculado como a diferença, ao longo do tempo, entre a despesa prevista com o benefício a partir das regras constantes da proposta e a despesa projetada com base na regra atual do BPC. Consideramos dois cenários para as simulações: no cenário-base, o salário mínimo é indexado apenas à inflação (INPC); no cenário alternativo, o salário mínimo é indexado ao crescimento do PIB de dois anos antes e ao INPC do ano anterior (regra vigente até 2019, segundo a Lei nº 13.152/15). A Tabela 2, no fim da nota, detalha a evolução da despesa e do impacto fiscal nas duas simulações.

Cenário-base: salário mínimo indexado apenas à inflação

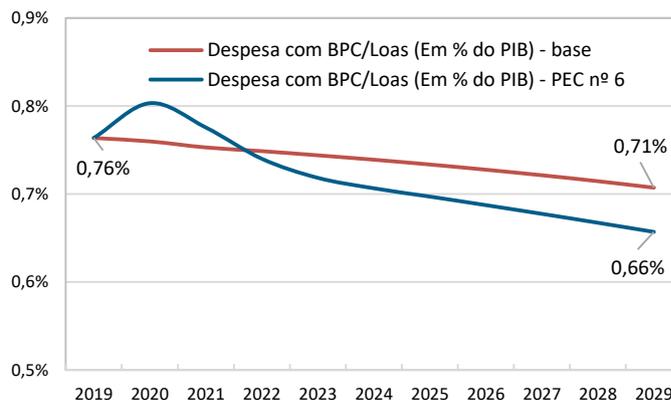
De acordo com a metodologia empregada na avaliação do impacto das medidas e as hipóteses adotadas pela IFI, descritas a seguir, foi calculada elevação da despesa, nos primeiros quatro anos da vigência da reforma, de R\$ 2,1 bilhões. A economia prevista no horizonte de dez anos seria de R\$ 28,7 bilhões (Gráfico 2). Neste cenário-base, as despesas primárias com o BPC cairiam de 0,76% para 0,66% do PIB entre 2019 e 2029 (Gráfico 3). Sem a reforma, a redução seria menor, para 0,71% do PIB em 2029.

GRÁFICO 2. IMPACTO DA NOVA REGRA (R\$ BILHÕES)



Fonte: IFI.

GRÁFICO 3. DESPESAS COM BPC (EM % DO PIB)



Fonte: IFI.

O crescimento das despesas, em um primeiro momento, explica-se pela inclusão do novo grupo de beneficiários (60 a 64 anos) e pela suposição de que há direito adquirido dos beneficiários entre 65 e 69 anos que já recebem o BPC (adiante explicamos como esses indivíduos foram tratados). Com o passar dos anos, a faixa dos 65 a 69 anos passa a ser preenchida apenas por novos entrantes (que recebem R\$ 400,00). Assim, a despesa nessa faixa passa a recuar gradualmente até que a despesa total atinja patamar inferior ao da regra atual. O ganho fiscal é crescente, principalmente porque, com o passar do tempo, aumenta a diferença entre o salário mínimo e o benefício de R\$ 400,00 fixado na PEC. O impacto também é crescente em termos relativos no período considerado, mas, neste caso, tende a se estabilizar no longo prazo.

Apenas para fins comparativos, calculamos, no cenário-base, o valor do benefício mensal aplicável à faixa de idade entre 60 e 69 anos que teria efeito fiscal neutro em dez anos frente às regras atuais. Para que a nova regra seja neutra nos primeiros dez anos, o valor do benefício foi estimado em R\$ 520 reais. Por outro lado, esse valor elevaria as despesas, nos primeiros quatro anos, em cerca de R\$ 11,5 bilhões. Como é de se esperar, quanto maior o valor do benefício, maior a despesa criada para a nova faixa etária, maior o impacto fiscal no curto prazo e maior o tempo que a mudança levaria para gerar economia.

Cenário alternativo: salário mínimo indexado ao crescimento do PIB de dois anos antes e ao INPC do ano anterior

Supondo a manutenção da regra atual de reajuste do salário mínimo (Lei nº 13.152/15), o aumento de despesas nos primeiros quatro anos seria de R\$ 341 milhões, com a economia em dez anos alcançando R\$ 46,5 bilhões. Neste cenário alternativo, as despesas primárias com o BPC subiriam de 0,76% para 0,79% do PIB entre 2019 e 2029. Sem a reforma, o crescimento seria maior, para 0,87% do PIB ao fim de dez anos.

Ou seja, em comparação com o cenário-base (salário mínimo indexado apenas à inflação), haveria um crescimento menor de despesas no curto prazo e uma economia maior em dez anos. Isso porque, com a regra atual de reajuste do salário mínimo, a diferença entre o salário mínimo e o benefício de R\$ 400,00 se eleva com o passar do tempo⁴⁵. Essa diferença crescente gera economias cada vez maiores na faixa etária de 65 a 69 anos, principalmente após a transição dos beneficiários com direito adquirido à faixa dos setenta anos ou mais, em que o valor do benefício será de um salário mínimo em ambas as regras. Todavia, vale lembrar que, neste cenário alternativo, o impacto fiscal ocorre sob bases maiores de despesas com o BPC, dada previsão de um aumento maior nos valores do salário mínimo.

Nessa conta alternativa, o valor do benefício para a faixa dos 60 a 69 anos que zeraria o impacto em dez anos foi estimado em R\$ 594 reais, aproximadamente. Esse valor elevaria as despesas, em quatro anos, em cerca de R\$ 15,6 bilhões, na comparação com a projeção sem mudança na regra.

Metodologia de cálculo

O exercício de calcular a evolução da despesa e do impacto fiscal da regra proposta consistiu em projetar a evolução dos estoques de beneficiários (que respondem, basicamente, a alterações no quadro demográfico) e do valor do benefício (R\$ 400,00 ou um salário mínimo, a depender da faixa etária), assumindo-se, no cenário-base, que o salário mínimo seja indexado apenas à inflação (INPC) e, no cenário alternativo, que o salário mínimo siga a regra atual de indexação (crescimento do PIB de dois anos antes e INPC do ano anterior).

As projeções anuais para o gasto com o BPC foram obtidas na sequência, multiplicando-se os estoques pelo valor correspondente de benefício e pelo número de parcelas recebidas no ano (12). Importante observar que, para a faixa de 65 a 69 anos, foram considerados dois grupos de beneficiários: os que já recebem BPC e têm direito (adquirido) ao valor de um salário mínimo; e os que irão requerer o benefício após a entrada em vigor da nova norma, cujo benefício será de R\$ 400,00. Foram considerados os parâmetros (PIB e inflação) do cenário macroeconômico da IFI⁴⁶.

⁴⁵ Na proposta, o valor de R\$ 400,00 é fixo, sem regra de reajuste, pelo menos até que seja editada a lei prevista no art. 203.

⁴⁶ Disponível aqui: <https://bit.ly/2PTRG7a>

O Gráfico 4 traz a evolução do estoque de benefícios emitidos entre 2010 e 2018, segmentados entre portadores de deficiência e idosos com mais de 65 anos. De acordo com informações do Boletim Estatístico de Pessoal (BEPS), em 2018, foram emitidos 4,65 milhões de benefícios, sendo 2,60 milhões destinados a indivíduos portadores de deficiência, e 2,05 milhões, a idosos.

De acordo com as informações do BEPS e do IBGE (projeções populacionais mais recentes), foi possível concluir que os deficientes assistidos pelo BPC representam 1,2% da população total brasileira, enquanto os idosos de 65 anos ou mais que recebem o benefício respondem por 10,7% da população total brasileira nessa faixa etária.

A primeira etapa do exercício de simulação consistiu em projetar, para o horizonte de 2019 a 2060, a parcela da população de portadores de deficiência assistidos pelo programa, assim como a proporção de idosos que recebe o benefício. A PEC nº 6/2019 altera as faixas etárias de recebimento do BPC para a população idosa. A proposta estabelece o pagamento de um benefício de R\$ 400,00 para indivíduos a partir de 60 anos. A idade para o recebimento do valor equivalente a um salário mínimo subiu de 65 para 70 anos. Portanto, entre 60 e 70 anos de idade, os indivíduos pertencentes a famílias com rendimento *per capita* de até um quarto do salário mínimo receberão um benefício de R\$ 400,00. Somente após completar 70 anos, terão direito a receber o valor integral do benefício.

A introdução de uma nova faixa etária nos critérios de elegibilidade do BPC exigiu a assunção de algumas premissas. A primeira consistiu em assumir que não haveria alteração nas regras vigentes para os idosos que já recebem o benefício, mas que têm menos de 70 anos de idade, em observância ao direito adquirido. Portanto, assumimos que os indivíduos que possuem entre 65 e 70 anos e que requisitaram o BPC antes da PEC continuarão a receber o valor de um salário mínimo do programa.

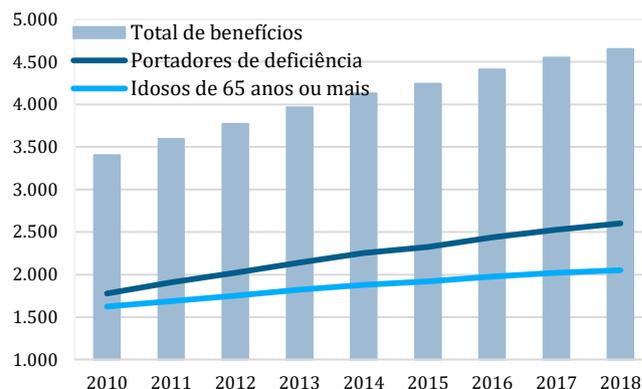
Em razão dessa premissa, foi necessário considerar uma hipótese de transição para os idosos entre 65 e 69 anos de idade que já recebem o benefício. Estes terão garantido o recebimento do benefício integral de um salário mínimo mesmo não tendo completado 70 anos. Assim, o montante de pessoas entre 65 e 69 anos vai sendo reduzido, anualmente, até que seja concluída transição em 2024, quando todos os indivíduos do grupo terão completado setenta anos.

Na falta de informações detalhadas sobre os beneficiários do BPC por idade, consideramos que a parcela de beneficiários entre 65 e 69 anos, dentro do universo que recebe a renda mensal, reflete o parâmetro populacional. Segundo os dados do IBGE, 35% dos idosos (acima de 64 anos) têm entre 65 e 69 anos. Desse total, 22% têm 65 anos, 21% têm 66 anos, 20% têm 67 anos, 19% têm 68 anos e 18% têm 69 anos. Utilizamos esses percentuais como parâmetro para simular quantas pessoas sairão, anualmente, da faixa de 65 a 69 anos para a faixa de setenta anos ou mais.

Em resumo, o exercício realizado pela IFI considerou, no caso de aprovação da PEC, as seguintes faixas etárias para a simulação de recebimento do benefício pelos idosos: (i) 60 a 64 anos; (ii) 65 a 69 anos, com recebimento pela regra antiga, considerando o princípio do direito adquirido; (iii) 65 a 69 anos, com recebimento pela regra nova; e (iv) acima de 70 anos, já considerando a regra nova.

A segunda premissa assumida para a realização dos cálculos diz respeito às proporções de deficientes na população total brasileira, assim como de idosos dos grupos etários descritos no parágrafo anterior, em relação ao respectivo grupo na

GRÁFICO 4. BENEFÍCIOS EMITIDOS DO BPC POR GRUPO DE BENEFICIÁRIOS (MILHARES)



Fonte: Boletim Estatístico de Previdência Social. Elaboração IFI.

população brasileira. Diante da falta de informações para os beneficiários de 60 a 64 anos e 65 a 69 anos no BEPS, utilizamos as informações de demografia.

A primeira tentativa para a obtenção desses percentuais consistiu em utilizar os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), do IBGE. Ocorre que, pela metodologia da pesquisa, em que as informações são declaradas pelos entrevistados, foi detectada a possibilidade de haver subestimação de quantidades de benefícios recebidos quando comparadas com as dos registros administrativos (BEPS)⁴⁷. Por essa razão, optamos pela adoção de outras premissas para as referidas proporções.

Assim, para a parcela dos portadores de deficiência recebedores do BPC em relação à população total brasileira, a IFI assumiu a média dos últimos cinco anos (1,1%), para todo o horizonte de projeção. Considerando, ainda, as estimativas populacionais do IBGE para o total da população, foi possível obter a evolução do montante de benefícios no âmbito do BPC a serem emitidos aos indivíduos portadores de deficiência.

Para a população idosa, por sua vez, consideramos a média da proporção de idosos assistidos com o BPC no quinquênio 2014-2018 (11,1%). Tal proporção apresenta leve trajetória de queda no período considerado, o que sugere a possibilidade de as estimativas realizadas pela IFI estarem conservadoras (Gráfico 5).

As dificuldades trazidas no emprego da PNAD Contínua também exigiram que fossem assumidas premissas em relação à proporção de idosos entre 60 a 64 anos de idade que receberiam o benefício em relação à população total dessa faixa etária. Optamos por adotar os mesmos percentuais do grupo etário de 65 anos ou mais.

O exercício realizado pela IFI possui algumas limitações quanto ao conjunto de informações considerado. Em primeiro lugar, a simulação, até o momento, não contempla o efeito da inclusão do critério patrimonial na aferição da condição de miserabilidade sobre o universo elegível para o BPC, dadas as limitações para obter informações patrimoniais, especialmente nessa parcela da população.

Uma segunda limitação do exercício consiste na mudança proposta pela PEC nº6 referente ao cômputo da renda familiar para efeito de concessão do BPC. Como visto anteriormente, pela nova regra, o cálculo da renda mensal familiar *per capita* passaria a considerar a renda mensal auferida a qualquer título por membro da família. Ou seja, enquanto a regra atual exclui o BPC do cômputo da renda familiar, o novo critério proposto na PEC nº 6, de 2019, passa a incluir essa fonte de rendimento no cálculo da variável. Na prática, a medida tende a limitar as concessões do BPC a partir da conversão da PEC em emenda constitucional, contribuindo para reduzir as despesas com essa rubrica. Nossas simulações, até o momento, não contemplam o efeito potencial dessa medida.

Por fim, não foram considerados, nesta nota, os efeitos das demais mudanças propostas na PEC nº 6/19 sobre o universo de beneficiários do BPC. Por exemplo, é razoável supor que a elevação do tempo de contribuição mínimo de 15 para 20

GRÁFICO 5. PROPORÇÃO DE DEFICIENTES NO BPC EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO TOTAL, E PROPORÇÃO DE IDOSOS DE 65 ANOS OU MAIS NO BPC EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO NESTA FAIXA ETÁRIA



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração IFI.

⁴⁷ Uma possível explicação para o fato consiste na possibilidade de uma parcela de indivíduos recebedores do BPC declararem que recebem benefícios de aposentadoria, em vez do benefício assistencial.

anos para aposentadoria pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) desloque uma parcela da população da previdência para a assistência (BPC). Por ora, esse potencial deslocamento não foi incorporado aos cálculos.

TABELA 2. EVOLUÇÃO DA DESPESA PRIMÁRIA COM O BPC (R\$ BILHÕES)

Cenário	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Cenário-base												
Regra atual	52,6	56,3	59,8	63,3	67,1	71,1	75,3	79,8	84,5	89,6	94,8	100,4
Regra proposta	52,6	56,3	63,3	65,3	66,3	68,6	72,0	75,8	79,9	84,1	88,6	93,2
Impacto anual	0,0	0,0	3,4	1,9	-0,8	-2,4	-3,3	-4,0	-4,7	-5,4	-6,3	-7,1
Impacto acumulado	0,0	0,0	3,4	5,3	4,6	2,1	-1,2	-5,2	-9,9	-15,3	-21,6	-28,7
Cenário-alternativo												
Regra atual	52,6	56,3	60,5	65,5	71,0	77,0	83,2	89,9	97,2	105,2	113,9	123,2
Regra proposta	52,6	56,3	63,9	67,3	69,7	73,5	78,5	84,1	90,3	96,9	104,1	111,9
Impacto	0,0	0,0	3,4	1,7	-1,3	-3,5	-4,7	-5,8	-7,0	-8,3	-9,8	-11,3
Impacto acumulado	0,0	0,0	3,4	5,1	3,8	0,3	-4,4	-10,1	-17,1	-25,4	-35,2	-46,5

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social (para valores de 2018) e IFI.

Quadro comparativo entre a regra vigente e a regra proposta (PEC nº 6/2019)

Regra vigente	Regra proposta
Corpo permanente da CF (art. 203):	Corpo permanente da CF (art. 203):
<p>Garante o benefício mensal de um salário mínimo:</p> <p>a) à pessoa portadora de deficiência; e</p> <p>b) ao idoso</p> <p>Elegibilidade: Não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.</p>	<p>Garante o benefício mensal de um salário mínimo:</p> <p>a) à pessoa com deficiência: (i) previamente submetida à avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar; <i>(atualmente a avaliação é prevista na LOAS, em outros termos)</i> (ii) vedada a acumulação com outros benefícios assistenciais e previdenciários, conforme disposto em lei. <i>(atualmente a vedação é prevista na LOAS)</i></p> <p>b) à pessoa com 70 anos de idade ou mais (atualmente a idade de 65 anos é prevista na LOAS): (i) que poderá ter valor inferior, variável de forma fásica, nos casos de pessoa idosa com idade inferior a 70 anos; <i>(regra nova)</i> (ii) vedada a acumulação com outros benefícios assistenciais e com proventos de aposentadoria, ou pensão por morte dos regimes de previdência social, conforme dispuser a lei. <i>(atualmente a vedação é prevista na LOAS, em outros termos)</i></p> <p>Elegibilidade: Condição de miserabilidade, que deve atender aos seguintes critérios: (i) renda mensal integral <i>per capita</i> familiar inferior a um quarto do salário-mínimo; <i>(atualmente este critério é previsto na LOAS)</i> e (ii) patrimônio familiar inferior ao valor definido em lei. <i>(regra nova)</i></p> <p>Nova regra de cálculo da renda familiar: o valor da renda mensal recebida a qualquer título por membro da família do requerente integrará a renda mensal integral <i>per capita</i> familiar. <i>(atualmente, o Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741/03, permite a exclusão do cálculo)</i></p> <p>Suspensão do benefício ao deficiente: quando sobrevier o exercício de atividade remunerada, hipótese em que será admitido o pagamento de auxílio-inclusão equivalente a 10% do benefício suspenso, nos termos previstos em lei. <i>(atualmente previsto no Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei nº 13.146/15, em outros termos)</i></p>
	Disposições transitórias (arts. 40 a 42 da PEC):
	<p>Inclusão de regra que veda a concessão de abono anual aos beneficiários do BPC (atualmente, a vedação é prevista no Decreto nº 6.214/07)</p> <p>Benefício para idosos entre 60 e 69 anos de idade: até que entre em vigor a nova lei a que se refere o inciso VI do caput do art. 203 da Constituição, à pessoa idosa que comprove estar em condição de miserabilidade será assegurada renda mensal de R\$ 400,00 a partir dos sessenta anos de idade; <i>(regra nova)</i></p>

	<p>(i) ao completar setenta anos de idade, e desde que atendidos os demais requisitos, o benefício passa a ser de um salário-mínimo, conforme regra geral do art. 203.</p> <p>(ii) também neste caso é vedada a acumulação com outros benefícios assistenciais e com proventos de aposentadoria, ou pensão por morte dos regimes de previdência social, conforme dispuser a lei.</p> <p>Ajuste das idades mínimas: quando houver aumento na expectativa de sobrevida da população brasileira, nos termos do disposto para o RGPS. <i>(regra nova)</i></p> <p>Condição de miserabilidade: até que entre em vigor a nova lei a que se referem os incisos V e VI do caput do art. 203 da CF/88, para ter direito ao BPC, o patrimônio familiar do beneficiário deverá ser inferior a R\$ 98.000,00 <i>(regra nova)</i></p> <p>Conceito de família para fins do BPC: composta pelo requerente e, desde que vivam sob o mesmo teto, por: a) cônjuge ou companheiro; b) pai ou mãe (na ausência, madrasta ou padrasto); c) irmãos solteiros; d) filhos e enteados solteiros; ou e) menores tutelados <i>(atualmente o conceito é dado pela LOAS, nos mesmos termos)</i></p>
--	--

4.2 Nota Técnica nº 29 – *Impactos fiscais da PEC nº 6/2019: o caso do Abono Salarial*, por Gabriel Leal de Barros⁴⁸

A PEC nº 6/2019 altera a remuneração de referência para o recebimento do abono salarial de dois para um salário mínimo e constitucionaliza os critérios de elegibilidade para a concessão e de cálculo do benefício, hoje disciplinados na Lei nº 7.998/90. A IFI calcula que a regra proposta teria um impacto fiscal de R\$ 150,2 bilhões, em dez anos, nas despesas primárias da União.

Introdução

A Resolução do Senado nº 42/2016 estabelece que a IFI possui quatro funções, entre as quais: “mensurar o impacto de eventos fiscais relevantes, especialmente os decorrentes de decisões dos Poderes da República, incluindo os custos das políticas monetária, creditícia e cambial”⁴⁹. Conforme indicado na Nota Técnica (NT) nº 27⁵⁰, a IFI deu início à elaboração de uma série de estudos com o objetivo de calcular o impacto das principais propostas constantes na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) recentemente apresentada pelo Poder Executivo.

Vale notar que, além do pacote subjacente à atualização das regras previdenciárias contar com a edição da referida PEC, há ainda três propostas que a complementam: uma Medida Provisória – já editada, de número 871/19⁵¹ – e dois projetos de lei, sendo um relativo à adoção de medidas para o combate a devedores contumazes e outro que trata das regras de inatividade de policiais e bombeiros militares, assim como das Forças Armadas.

Em obediência ao regramento e à missão institucional da IFI, devem-se produzir cálculos e estimativas que possam subsidiar e qualificar o debate público no país. A presente nota tratará do Abono Salarial, objeto de proposição constante da PEC nº 6/2019. Não se pretende, contudo, esgotar o assunto, mas tão somente oferecer contribuições que ajudem na quantificação de seu impacto fiscal.

Regra atual e proposta na PEC nº 6/2019

Regra atual do abono salarial

Atualmente, a Constituição Federal de 1988 (art. 239, § 3º) determina que, ao trabalhador que recebe até dois salários mínimos mensais, é assegurado o pagamento de um salário mínimo anual. De acordo com a Lei nº 7.998/90, que institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e regula os programas de seguro-desemprego e abono salarial, o empregado deve reunir ainda outras condições para estar elegível ao recebimento do benefício máximo de um salário mínimo, adicional ao requisito de ter percebido remuneração de até dois salários mínimos médios por mês, quais sejam:

1. estar inscrito no Pis/Pasep há, no mínimo, cinco anos; e
2. ter trabalhado, pelo menos, durante trinta dias no ano de referência.

Reunidas estas três condições no ano de referência, o governo paga por meio do Banco do Brasil e da Caixa Econômica o abono salarial aos trabalhadores, uma espécie de décimo-quarto salário. Em 2018, a despesa com o benefício alcançou R\$ 17,2 bilhões, ou 0,25% do PIB, tendo atingido pouco mais de 23 milhões de beneficiários.

⁴⁸ Diretor da IFI.

⁴⁹ Resolução nº 42/2016 disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/sobre>

⁵⁰ A NT nº 27 faz uma breve avaliação da PEC da Previdência, com as impressões iniciais da IFI. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554365/NT27_Previdencia.pdf

⁵¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv871.htm

Até a edição da Medida Provisória nº 665/2014, convertida na Lei nº 13.134/2015, o pagamento do abono salarial no valor de um salário mínimo era realizado de forma integral para todos os trabalhadores, tanto para aqueles que trabalharam apenas trinta dias quanto para os que o fizeram durante os 12 meses do ano. Após a aprovação da medida, o pagamento deixou de ser integral e passou a ser proporcional ao tempo trabalhado no ano de referência, de maneira que o indivíduo que cumpriu apenas o requisito mínimo de trabalho mensal receba o equivalente a 1/12 do salário mínimo vigente na data do respectivo pagamento.

A mudança no cálculo do benefício contribuiu para a relativa estabilidade do gasto de 2016 a 2018, em torno de R\$ 17,3 bilhões por ano (Gráfico 1)⁵². Não obstante a moderação da despesa, parte importante da pressão para o aumento do gasto possui relação com o próprio perfil do mercado de trabalho. De acordo com dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério da Economia, que reúne estatísticas do trabalho formal no país, aproximadamente metade da população ocupada recebe até dois salários mínimos mensais, cerca de 24 milhões de pessoas.

GRÁFICO 1: EVOLUÇÃO DA DESPESA E DA QUANTIDADE DE BENEFICIÁRIOS DO ABONO SALARIAL

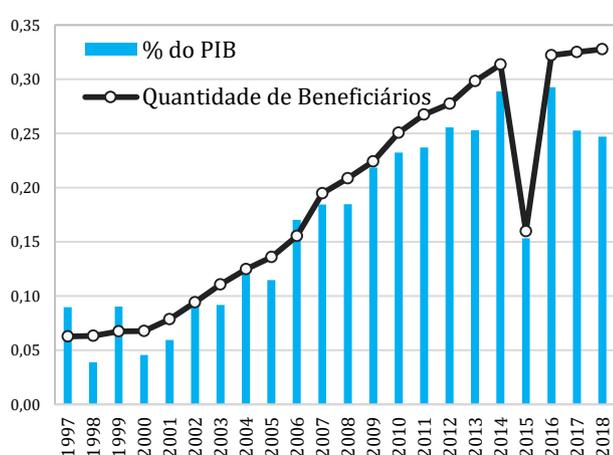
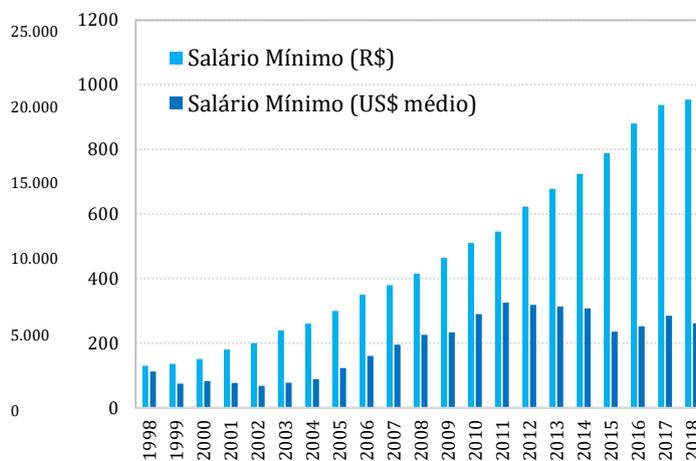


GRÁFICO 2: EVOLUÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO



Fonte: STN e MPOG/ Ministério da Economia. Elaboração: IFI.

Fonte: IBGE e BCB. Elaboração: IFI.

Além do elevado número de beneficiários, a vinculação direta do pagamento do abono salarial ao salário mínimo, ajuda a explicar seu robusto avanço nas últimas duas décadas, ao sair de pouco menos de 0,05% do PIB em 1998 para 0,25% do PIB em 2018. Em igual período, o salário mínimo saiu de R\$ 130 (ou US\$ 112) para R\$ 954 (ou US\$ 261), um avanço de 634%, acima dos 596% de expansão do PIB nominal observado de 1998 a 2018 (Gráfico 2). É válido notar ainda que a expansão do salário mínimo acima da inflação e do salário médio da economia⁵³ pode ter contribuído para o avanço ainda mais proeminente do número potencial de beneficiários⁵⁴. Tomando-se os dados da quantidade de beneficiários

⁵² Em 2015, em razão da criação de novas datas para o pagamento do abono salarial, a despesa foi reduzida no respectivo ano-calendário. No entanto, com o alongamento para o primeiro semestre do ano subsequente, o gasto no ano retornou à nível semelhante ao observado em anos anteriores.

⁵³ Tomando dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), do IBGE, descontinuada em 2015, o salário mínimo como proporção do salário médio nominal habitual saiu de menos de 24% em 2002 para mais de 36% em 2015.

⁵⁴ Na medida em que o benefício pago é atrelado ao salário mínimo vigente, cuja taxa de crescimento foi superior ao avanço do salário médio do trabalho na economia, é razoável esperar que trabalhadores que tiveram seus rendimentos acrescidos a uma taxa menor que o salário mínimo passaram a estar elegíveis para receber o benefício. Ou seja, como o piso laboral correu na frente do salário médio, a quantidade de novos beneficiários do abono salarial experimentou nova fonte de multiplicação.

que receberam o abono no biênio 2017/18⁵⁵, aproximadamente 23,1 milhões, houve avanço substancial em relação aos 4,5 milhões registrados em 1998.

Regra proposta na PEC nº 6/2019

A regra proposta na PEC nº 6/2019 constitucionaliza os critérios de elegibilidade para a concessão e para o cálculo do pagamento do benefício, hoje disciplinados na Lei nº 7.998/90, recentemente alterada pela Lei nº 13.134/2015. Semelhante à decisão proposta para o BPC⁵⁶, cuja vedação para acumulação com outros benefícios de natureza previdenciária e assistencial ganharia *status* constitucional, os critérios para concessão do abono passariam a constar no corpo permanente da Constituição (§ 3º, § 3º-A e § 3º-B do art. 239) .

Adicionalmente, a proposta altera a remuneração de referência para o recebimento do benefício de dois para um salário mínimo. De acordo com a PEC nº 6/2019, o abono salarial será devido aos empregados que recebem até um salário mínimo de remuneração mensal, cujo pagamento anual é calculado na proporção de um 1/12 do valor do salário mínimo vigente na data do pagamento, multiplicado pelo número de meses trabalhados no ano correspondente.

Dados coletados na RAIS apontam que, de 2010 a 2017, em média, 5,6% da população ocupada formal ou aproximadamente 2,6 milhões de trabalhadores recebiam até 1 salário mínimo, enquanto 44,6% (cerca de 21 milhões de pessoas) recebiam de 1 a 2 salários mínimos (Tabela 1). A proposta, portanto, ao alterar a faixa salarial de referência de dois para um salário mínimo para a concessão do benefício, restringirá a quantidade de trabalhadores contemplados com o benefício.

No fim da presente nota, há um quadro comparativo entre a norma vigente e a proposta da PEC nº 6/2019, com adaptações de texto e comentários da IFI para facilitar a compreensão das alterações pretendidas.

TABELA 1: EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO OCUPADA (PO) POR FAIXA SALARIAL

PO RAIS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	44.068	46.311	47.459	48.948	49.572	48.061	46.060	46.282
Até 1 SM	2.687	2.610	2.675	2.714	2.700	2.600	2.594	2.650
De 1,01 até 2 SM	19.875	20.248	21.405	21.734	21.519	20.950	20.802	21.296
Acima de 2,01 SM	21.506	23.453	23.379	24.500	25.352	24.511	22.664	22.335

Fonte: RAIS/Ministério da Economia. Elaboração: IFI.

Impacto fiscal da alteração nas regras de concessão do abono salarial

Para calcular o impacto fiscal da proposta de alteração nas regras de concessão do abono salarial, foram utilizados dados da RAIS e do benefício médio pago aos trabalhadores, apurado por meio do cruzamento de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do extinto Ministério do Trabalho, cujas atribuições foram distribuídas para distintos Ministérios, como o da Economia.

⁵⁵ Dados utilizados com base no Anexo IV.10 da LDO 2019, "Avaliação do FAT". Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2019/pldo/anexo-iv-10-avaliacao-financieira-do-fat-final.pdf>

⁵⁶ Para maiores detalhes, acesse a NT nº 28 da IFI. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/notas-tecnicas-ifi>

A avaliação consiste, em primeiro lugar, em apurar o benefício médio pela divisão da despesa anual pelo número de indivíduos que receberam o abono salarial, considerando a regra atual. Em razão do pagamento proporcional ao tempo trabalhado, instituído pela Lei nº 13.134/2015, o benefício médio deixou de ser equivalente a um salário mínimo e passou a corresponder a aproximadamente 77% do salário mínimo vigente, considerando dados de 2017/18. De outra forma, significa dizer que o pagamento proporcional reduziu o abono salarial pago aos trabalhadores em 23 pontos percentuais. Em 2017 e 2018, por exemplo, o benefício médio estimado foi de R\$ 714 e R\$ 743, inferior ao piso laboral de R\$ 937 e R\$ 954, respectivamente.

A condição para o recebimento do abono salarial deve ser apurada anualmente, em cada exercício e período de referência, de forma que não há estoque de beneficiários que carreguem o direito de recebimento no médio prazo. Por exemplo, um trabalhador que, em determinado ano, tenha recebido o benefício pelas regras atuais deixará de recebê-lo nos períodos seguintes caso não observe os requisitos exigidos pela nova regra.

De outra forma, significa dizer que estarão elegíveis para o recebimento do benefício aqueles que, em determinado período, detenham os requisitos para tanto, cuja observância é feita em cada período. Esta característica do abono salarial o diferencia dos demais tipos de benefícios, como os previdenciários e assistenciais, onde é comum haver um estoque de beneficiários que continuarão recebendo a transferência de renda mesmo após a potencial alteração da regra de elegibilidade, que afetará apenas o fluxo de novas concessões. Nestes casos, há os que recebem o benefício pela regra antiga (direito adquirido) e outros pela regra nova.

De volta ao cálculo propriamente dito, partindo do benefício médio apurado em 2017/18 e substituindo a quantidade de trabalhadores que teriam direito ao recebimento do abono salarial, de 2 para 1 salário mínimo, utilizando dados da RAIS, é possível estimar qual seria a despesa na vigência dos critérios propostos na PEC nº 6/2019. Como a quantidade de trabalhadores formais que recebem até 1 salário mínimo situou-se em torno de 2,6 milhões, basta fazer o produto deste com o benefício médio observado no período, de R\$ 714 em 2017 e R\$ 743 em 2018. O resultado é uma despesa de pouco menos de R\$ 2 bilhões por ano, bastante inferior à observada pela regra atual, cujo valor situa-se em torno de R\$ 17 bilhões.

A economia de cerca de R\$ 15 bilhões por ano (R\$ 17 bilhões menos R\$ 2 bilhões), é um aproximação do potencial de ganho fiscal quando adotada metodologia de cálculo direta e mais simplificada. Em uma década, portanto, a possibilidade de redução de gasto é de R\$ 150,2 bilhões. Não se pretende, naturalmente, esgotar as possibilidades subjacentes para o cálculo do potencial de ganho fiscal da proposta quando utilizadas outras técnicas e parâmetros. Um cálculo alternativo e pormenorizado poderia ser feito combinando a projeção da população ocupada com a composição do crescimento da economia, na medida em que setores como a construção civil e determinados segmentos do comércio e serviços exercem importante influência na dinâmica da ocupação de rendimentos mais baixos.

Impacto fiscal somado das alterações nas regras do abono salarial e do BPC

A síntese da proposta constante da PEC nº 6/2019 apresentada pelo poder Executivo ao Congresso Nacional avaliou que o ganho fiscal com a alteração das regras de concessão seria, conjuntamente para o abono salarial e para o BPC, de R\$ 182,2 bilhões em 10 anos. Não foram divulgadas, até o momento, estimativas individualizadas para cada uma das propostas, de maneira que é útil colocar em perspectiva o resultado estimado tanto pelo governo quanto pela IFI para ambos os benefícios.

Considerando-se o ganho fiscal estimado em uma década na presente NT, de R\$ 150,2 bilhões para o abono salarial e de R\$ 28,7 bilhões para o BPC, estimado na NT nº 28 da IFI, a redução potencial de despesa é de aproximadamente R\$ 179 bilhões (tabela 2). Destaca-se que do total estimado de redução de despesa, 84% deve-se à proposta de alteração do

abono salarial. As estimativas da IFI encontram-se, portanto, próximas do apresentado pelo governo, que estimou impacto conjunto de R\$ 182,2 bilhões.

TABELA 2: IMPACTO CONJUNTO DAS PROPOSTAS PARA O ABONO SALARIAL E BPC

Impacto fiscal em 10 anos	Governo	IFI
Assistência fásica e focalização do abono	182,2	178,9
Assistência fásica	nd	28,7
Focalização do Abono	nd	150,2

Fonte: Apresentação da PEC nº 6/2019. Elaboração: IFI.

Quadro comparativo entre a regra vigente e a regra proposta (PEC nº 6/2019)

OBS: ADAPTADO PARA MELHOR COMPREENSÃO DAS ALTERAÇÕES. COMENTÁRIOS DA IFI EM *ITÁLICO*.

Regra vigente	Regra proposta
Corpo permanente da CF (art. 239):	Corpo permanente da CF (art. 239):
Quem tem direito: empregados que percebam de empregadores que contribuem para o PIS ou para o PASEP até dois salários mínimos de remuneração mensal.	Quem tem direito: empregados que percebam de empregadores que contribuem para o PIS ou para o PASEP até um salário-mínimo de remuneração mensal.
Valor do abono anual: um salário mínimo anual	Valor do abono anual: um doze avos do valor do salário-mínimo vigente na data do pagamento, multiplicado pelo número de meses trabalhados no ano correspondente. <i>(já previsto na Lei nº 7.998/90 desde 2015)</i> Fração de mês: considera mês integral a fração igual ou superior a quinze dias de trabalho. <i>(já previsto na Lei nº 7.998/90 desde 2015)</i>
	Tempo mínimo de atividade remunerada: trinta dias no ano-base. <i>(já previsto na redação original da Lei nº 7.998/90)</i>
	Tempo mínimo de cadastro no Programa PIS-Pasep: cinco anos. <i>(já previsto na redação original da Lei nº 7.998/90)</i>
Rendimento das contas individuais: será computado no valor do abono para aqueles que já participavam do Programa PIS-Pasep, até a data da promulgação desta Constituição .	Rendimento das contas individuais: será computado no valor do abono para aqueles que já participavam do Programa PIS-Pasep na data de promulgação desta Emenda à Constituição .

Tabelas fiscais

CENÁRIO FISCAL DE CURTO PRAZO (EM R\$ BILHÕES E % DO PIB)

Discriminação	2017		2018										Variação	
	Realizado		LOA		Decreto 9.515/18 (Setembro)		Decreto 9.590/18 (Novembro)		IFI (Novembro)		Realizado		2018/2017	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	Diferença %
I. RECEITA TOTAL	1.383,1	21,1	1.462,1	20,4	1.486,0	21,6	1.482,5	21,6	1.476,3	21,1	1.484,2	21,6	101,2	7,3
I.1 - Receita Administrada pela RFB	835,6	12,7	890,3	12,4	905,1	13,2	903,7	13,2	894,6	12,8	905,1	13,2	69,5	8,3
I.2 - Incentivos Fiscais	-1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,6	0,0	5,7	1,4	-99,0
I.3 - Arrecadação Líquida para o RGPS	374,8	5,7	405,3	5,7	390,5	5,7	389,8	5,7	393,3	2,7	391,2	2,7	16,4	4,4
I.4 - Receitas Não Administradas pela RFB	174,1	2,7	166,5	2,3	190,4	2,8	189,1	2,8	188,4	0,0	188,0	0,0	13,9	8,0
II. TRANSF. POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	228,3	3,5	244,2	3,4	255,9	3,7	256,9	3,7	254,8	3,6	256,8	3,7	28,4	12,4
III. RECEITA LÍQUIDA (I-II)	1.154,7	17,6	1.217,8	17,0	1.230,0	17,9	1.225,6	17,8	1.221,5	17,5	1.227,5	17,9	72,7	6,3
IV. DESPESA TOTAL	1.279,0	19,5	1.373,4	19,2	1.389,0	20,2	1.384,6	20,2	1.359,0	19,5	1.351,8	19,7	72,7	5,7
IV.1 Despesas Obrigatórias	557,2	8,5	1.091,4	15,2	1.098,2	16,0	1.096,2	16,0	1.085,8	15,6	1.072,4	15,6	515,1	92,4
Benefícios Previdenciários	557,2	8,5	596,3	8,3	592,9	8,6	591,5	8,6	589,2	8,4	586,4	8,5	29,1	5,2
Pessoal e Encargos Sociais	284,0	4,3	296,9	4,1	300,7	4,4	299,9	4,4	303,1	4,3	298,0	4,3	14,0	4,9
Abono e Seguro Desemprego	54,5	0,8	62,6	0,9	55,6	0,8	56,1	0,8	56,1	0,8	53,6	0,8	-1,0	-1,8
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	53,7	0,8	56,0	0,8	56,3	0,8	56,3	0,8	56,3	0,8	56,2	0,8	2,4	4,5
Complemento do FGTS (LC nº 110/01)	5,2	0,1	5,5	0,1	5,6	0,1	5,6	0,1	5,6	0,1	5,0	0,1	-0,2	-3,4
Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	13,9	0,2	11,5	0,2	13,4	0,2	13,6	0,2	13,0	0,2	13,5	0,2	-0,4	-2,6
FUNDEB (Complem. União)	13,1	0,2	14,1	0,2	13,8	0,2	13,8	0,2	13,3	0,2	13,8	0,2	0,7	5,7
Fundo Constitucional DF	1,5	0,0	1,7	0,0	1,7	0,0	1,6	0,0	1,5	0,0	1,6	0,0	0,1	9,6
Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00)	3,9	0,1	1,9	0,0	1,9	0,0	1,9	0,0	3,9	0,1	1,9	0,0	-2,0	-50,5
Sentenças Judiciais e Precatórios - OCC	10,7	0,2	14,6	0,2	14,6	0,2	14,3	0,2	14,3	0,2	13,9	0,2	3,2	30,2
FIES	6,2	0,1	5,3	0,1	4,9	0,1	4,8	0,1	5,2	0,1	2,8	0,0	-3,4	-54,4
Subsídios, Subvenções e Proagro	18,7	0,3	20,3	0,3	19,2	0,3	19,2	0,3	13,9	0,2	15,3	0,2	-3,3	-17,8
Outras Despesas Obrigatórias	3,9	0,1	4,8	0,1	16,9	0,2	16,8	0,2	10,4	0,1	9,7	0,1	5,8	148,7
IV.2 Despesas com controle de fluxo (todos os Poderes)	252,5	3,8	282,0	3,9	291,6	4,2	289,1	4,2	273,3	3,9	279,4	4,1	26,8	10,6
V. FUNDO SOBERANO DO BRASIL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,0	0,1	4,0	-
VI. RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL	-124,3	-1,9	-155,5	-2,2	-159,0	-2,3	-159,0	-2,3	-137,5	-2,0	-120,3	-1,7	4,0	-3,2

ESTRUTURA DO RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (EM R\$ MILHÕES E VARIAÇÃO EM TERMOS REAIS)

Rubricas	Mensal					Acumulado no Ano				
	Part. %	dez/18	dez/17	Var.	Var. %	Part. %	dez/18	dez/17	Var.	Var. %
Receita Bruta (A)	100.0	144 566	157 305	-12 740	-8.1	100.0	1 506 495	1 454 498	51 997	3.6
Administrada	53.8	77 824	79 925	-2 101	-2.6	61.0	919 211	879 118	40 094	4.6
Previdenciária	37.0	53 499	51 009	2 490	4.9	26.3	396 632	393 966	2 666	0.7
Não administrada	9.2	13 244	27 778	-14 534	-52.3	12.7	190 666	182 846	7 820	4.3
Transferências a E&M (B)	100.0	27 926	25 738	2 188	8.5	100.0	260 627	240 200	20 427	8.5
Transferências Constitucionais	84.5	23 609	22 533	1 076	4.8	76.6	199 647	192 634	7 013	3.6
Fundos Constitucionais	3.0	839	653	185	28.3	3.3	8 629	8 249	380	4.6
Salário Educação	3.4	942	1 001	-59	-5.9	5.0	12 956	12 650	306	2.4
Compensações Financeiras	8.6	2 406	1 420	986	69.4	14.0	36 463	23 335	13 128	56.3
CIDE – Combustíveis	0.0	0	0	0	-	0.5	1 385	1 791	-407	-
Demais	0.5	131	131	0	-0.1	0.6	1 548	1 542	6	0.4
Receita Líquida (C=A-B)	-	116 640	131 568	-14 928	-11.3	-	1 245 868	1 214 298	31 570	2.6
Despesa Total (D)	100.0	148 424	153 385	-4 961	-3.2	100.0	1 371 064	1 344 835	26 230	2.0
Pessoal	21.7	32 281	31 086	1 196	3.8	22.1	302 355	298 722	3 632	1.2
Transferência de Renda	49.9	74 016	72 643	1 373	1.9	53.8	737 147	730 360	6 787	0.9
Benefícios Previdenciários	42.0	62 392	61 055	1 337	2.2	43.4	594 669	585 880	8 789	1.5
Abono e Seguro Desemprego	2.9	4 242	4 343	-101	-2.3	4.0	54 407	57 381	-2 974	-5.2
Benefícios assistenciais	3.2	4 740	4 670	70	1.5	4.2	56 995	56 540	454	0.8
Bolsa Família	1.8	2 642	2 574	68	2.6	2.3	31 076	30 558	518	1.7
Subsídios e Subvenções (ampliado)	2.1	3 175	2 534	641	25.3	2.5	33 974	38 163	-4 189	-11.0
Agronegócio	0.0	44	78	-34	-43.0	0.5	6 279	9 248	-2 969	-32.1
MCMV	0.5	700	1 300	-600	-46.2	0.3	4 602	3 790	813	21.4
Compensação ao RGPS	0.6	925	926	-1	-0.1	1.0	13 760	14 641	-880	-6.0
Investimentos (PSI)	0.0	1	2	-1	-37.3	0.4	5 124	8 375	-3 251	-38.8
Demais	1.0	1 504	228	1 277	560.7	0.3	4 208	2 109	2 099	99.6
Discricionárias (exceto Bolsa Família)	18.9	28 046	28 745	-699	-2.4	15.3	210 231	190 957	19 274	10.1
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	1.4	2 121	2 220	-98	-4.4	1.0	13 547	12 665	882	7.0
PAC (exceto MCMV)	3.3	4 889	8 865	-3 975	-44.8	1.7	23 273	27 213	-3 940	-14.5
Créditos Extraordinários (exceto PAC)	0.8	1 229	116	1 113	957.6	0.4	5 749	826	4 923	595.9
Precatórios e Sent. Judiciais	0.1	178	180	-2	-1.2	1.0	14 244	11 245	2 999	26.7
Outras de Custeio	1.7	2 488	6 997	-4 509	-64.4	2.2	30 545	34 684	-4 139	-11.9
Resultado Primário (C-D)	-	-31 784	-21 817	-9 967	-45.7	-	-125 197	-130 537	5 340	4.1
Tesouro Nacional e Banco Central		-22 891	-11 770	-11 120	-94.5		72 840	61 378	11 462	-18.7
Previdência Social		-8 893	-10 046	1 153	11.5		-198 037	-191 915	-6 122	-3.2

DESAGREGAÇÃO DA ESTRUTURA DO RESULTADO PRIMÁRIO – CENÁRIO BASE (BASELINE)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Receita Bruta	20.9	21.0	21.1	21.2	21.3	21.4	21.4	21.4	21.3	21.3	21.2	21.2
<i>dos quais (d/q) Refis</i>	<i>0.4</i>	<i>0.3</i>	<i>0.3</i>	<i>0.3</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>
<i>d/q Pis/Cofins Combustíveis</i>	<i>0.4</i>	<i>0.3</i>										
<i>d/q Cide-Combustível</i>	<i>0.1</i>											
Administrada	12.8	12.9	12.9	13.0	13.0	13.1	13.2	13.2	13.3	13.3	13.4	13.5
Previdenciária	5.5	5.5	5.4	5.3	5.3	5.2	5.1	5.0	5.0	4.9	4.8	4.8
Não Administrada	2.6	2.7	2.8	3.0	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.0	3.0	3.0
Concessões	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Dividendos	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
CPSS	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Compensações Financeiras	0.9	1.0	1.1	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.3
Receita Própria	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Salário Educação	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Demais Receitas	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6
Transferências a E&M	3.6	3.7	3.8	3.9	4.0	4.0	4.1	4.1	4.1	4.1	4.1	4.1
Receita Líquida	17.3	17.3	17.3	17.3	17.4	17.3	17.3	17.3	17.2	17.2	17.1	17.1
Despesa Primária	19.2	18.7	18.2	17.8	17.3	16.9	16.4	16.0	15.6	15.1	14.7	14.3
Não Sujeitas ao Teto	0.4	0.3	0.3	0.3								
FUNDEB (Compl. União)	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
FCDF	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Créditos extraordinários	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Eleições	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Capitalização de Estatais	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Sujeitas ao Teto	18.8	18.3	17.8	17.4	16.9	16.5	16.1	15.6	15.2	14.8	14.4	14.0
Previdência	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.5	8.4	8.4	8.4	8.4
Pessoal Líquido	3.5	3.4	3.4	3.3	3.3	3.2	3.2	3.1	3.1	3.0	3.0	2.9
Deduções	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
Pessoal Bruto	4.3	4.2	4.1	4.0	4.0	3.9	3.8	3.8	3.7	3.6	3.5	3.5
<i>d/q Precatórios</i>	<i>0.1</i>											
Piso Educação	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Piso Saúde	1.6	1.5	1.5	1.4	1.4	1.4	1.3	1.3	1.3	1.2	1.2	1.2
FAT (Abono e Seguro)	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6
BPC (Loas/Rmv)	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
Bolsa Família	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3
Discricionárias do LEJU/MPU/DPU	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
Demais c/ Controle de Fluxo	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Demais s/ Controle de Fluxo	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
<i>d/q Desoneração Folha</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.0</i>									
<i>d/q Sentenças Judiciais</i>	<i>0.2</i>											
<i>d/q Subsídios e Subvenções</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>	<i>0.1</i>						
<i>d/q Lei Kandir</i>	<i>0.1</i>	<i>0.0</i>										
<i>d/q Outras</i>	<i>0.2</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>						
Total de Obrigações	17.4	17.2	17.0	16.8	16.7	16.5	16.4	16.2	16.0	15.9	15.7	15.5
Margem Fiscal	1.4	1.1	0.8	0.5	0.3	0.0	-0.3	-0.6	-0.8	-1.1	-1.3	-1.5
Margem Fiscal Não Utilizada	0.0											
Resultado Primário Gov. Central	-1.9	-1.4	-0.9	-0.4	0.1	0.5	0.9	1.3	1.7	2.1	2.4	2.8

Projeções da IFI

	2014	2015	2016	2017	2018	Projeções			
						2019	2020	2021	2022
PIB – crescimento real (% a.a.)	0.50	-3.5	-3.3	1.1	1.1	2.3	2.4	2.3	2.0
PIB – nominal (R\$ bilhões)	5 779	5 996	6 267	6 554	6 828	7 486	8 000	8 546	9 103
IPCA – acum. (% no ano)	6.41	10.67	6.29	2.95	3.75	4.25	3.84	3.89	3.89
Taxa de câmbio - fim de período (R\$/US\$)	2.66	3.90	3.26	3.31	3.87	3.69	3.73	3.80	3.85
Ocupação - crescimento (%)	1.5	0.0	-1.9	0.3	1.34	1.7	1.6	1.1	1.0
Massa salarial - crescimento (%)	2.9	-0.1	-3.2	2.6	2.0	2.4	2.8	2.3	2.0
Selic – fim de período (% a.a.)	11.75	14.25	13.75	7.00	6.50	8.00	8.50	8.50	8.50
Juros reais <i>ex-post</i> (% a.a.)	5.02	3.23	7.02	3.94	2.66	3.60	4.49	4.44	4.43
Resultado Primário do Setor Público Consolidado (% do PIB)	-0.56	-1.86	-2.49	-1.69	-1.57	-1.79	-1.31	-0.75	-0.26
d/q Governo Central	-0.35	-1.95	-2.54	-1.81	-1.69	-1.89	-1.43	-0.90	-0.43
Juros Nominais Líquidos (% do PIB)	-5.39	-8.37	-6.50	-6.11	-5.52	-5.32	-5.62	-6.03	-6.21
Resultado Nominal (% do PIB)	-5.95	-10.22	-8.99	-7.80	-7.09	-7.10	-6.93	-6.78	-6.46
Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB)	56.28	65.50	69.95	74.00	76.69	77.80	79.72	81.03	82.14

* Os valores de 2018 indicados em branco referem-se aos dados realizados. A atualização dos cenários macroeconômico e fiscal será publicada no Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) de maio.

