

PEC da Previdência: impressões iniciais

Felipe Salto¹, Gabriel Barros e Rodrigo Orair²

Esta Nota Técnica tem o objetivo de fornecer aos Senadores, Senadoras, imprensa e público em geral as impressões iniciais da Instituição Fiscal Independente do Senado Federal (IFI) a respeito da PEC da Previdência, enviada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo no dia 20 de fevereiro.

Introdução

A Resolução do Senado nº 42/2016 determina que a IFI deverá elaborar projeções e calcular o impacto de medidas que tenham efeito fiscal relevante. A nova Proposta de Emenda à Constituição (PEC) da Previdência é um evento que terá desdobramentos econômicos e fiscais relevantes para a evolução das contas públicas, cabendo à IFI pronunciar-se sobre o tema. A presente Nota Técnica traz uma breve descrição das principais medidas propostas.

Em nosso cronograma anual de trabalhos³, prevíamos a publicação de um Estudo Especial sobre o assunto, todavia entendemos que a urgência de analisar a proposta demandará respostas mais tempestivas de nossa equipe. Assim, esta Nota Técnica será **a primeira de um conjunto de análises**. Pretendemos elaborar uma série de trabalhos sobre o assunto, contidos nos nossos relatórios mensais. O Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) de março deverá conter uma análise especial sobre a PEC, acompanhada de diagnóstico amplo, com estimativas de impacto para as medidas anunciadas, o que permitirá estabelecer comparações com os números publicados pelo governo.

Por ora, apresentamos a descrição e explicação das principais medidas. Vale lembrar que a PEC é a principal peça legislativa, mas há também que se considerar a Medida Provisória (MP) nº 871 em tramitação no Congresso e os dois projetos de lei que serão enviados para tratar da questão dos devedores contumazes e da inatividades dos militares. Entendemos que isso pode ajudar na elaboração dos diagnósticos e avaliações dos parlamentares, da imprensa e do público em geral sobre o tema. Em nossas análises, ao longo dos dois anos de funcionamento da IFI, temos apontado a proeminência dos gastos obrigatórios no quadro geral das contas públicas, destacando a necessidade de adoção de medidas que permitam combinar a capacidade de execução de políticas públicas com o equilíbrio e sustentabilidade fiscal.

A PEC ora proposta é uma iniciativa nesse contexto. Caberá à IFI acompanhar esse processo e produzir informações que contribuam para o debate.

Descrição da PEC da Previdência

A PEC da Previdência enviada pelo Governo ao Congresso altera o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio dos Servidores Públicos (RPPS), com desdobramentos sobre estados e municípios, e as regras de concessão de benefícios assistenciais. A medida não ataca apenas o lado das despesas, isto é, da concessão de benefícios, aposentadorias e pensões, mas propõe também alterações que afetarão o desempenho das receitas do RGPS e do RPPS.

A seguir, apresentaremos a lista das principais alterações propostas.

Quadro 1: Comentários sobre as principais alterações propostas

1. Fixação de idade mínima para aposentadoria	Tanto os trabalhadores da iniciativa privada (RGPS) quanto os servidores públicos (RPPS) estarão submetidos a uma idade mínima de aposentadoria de 62 anos (mulheres) e 65 anos (homens). No caso do RGPS, passa a existir apenas um regime e
---	---

¹ É o Diretor-Executivo da IFI.

² São Diretores da IFI.

³ Veja o plano de trabalho da IFI aprovado em reunião do Conselho Diretor realizada em dezembro de 2018:

<https://www12.senado.leg.br/ifi/atas/reunioes-realizadas/2018/dezembro-de-2018/ata-da-reuniao-de-planejamento>

	<p>não mais as aposentadorias por idade ou por tempo de contribuição. O tempo mínimo de contribuição passa a ser de 20 anos. Para os homens e mulheres que se aposentam por idade de 65 e 60 anos na regra atual, o tempo mínimo de contribuição exigido é de 15 anos.</p> <p>A idade mínima no caso dos servidores públicos, que hoje é definida como sendo de 55 anos (mulheres) e 60 anos (homens), também estarão sujeitos aos novos limites.</p> <p>A proposta tende a produzir redução nos fluxos de aposentadorias, com efeitos fiscais sobre as despesas de ambos os regimes, público (RPPS) e privado (RPGS).</p>
<p>2. Mudança na regra de cálculo do benefício de aposentadoria</p>	<p>O cálculo do benefício de aposentadoria, no caso do RGPS, será feito pela multiplicação de 60% pela média integral (i.e, 100%) dos salários de contribuição do indivíduo. Além do percentual de 60%, equivalente a 20 anos de contribuição (requisito mínimo), será incorporado 2 pontos percentuais (p.p) para cada ano de contribuição adicional.</p> <p>A chamada regra 85/95, que soma as idades com o tempo de contribuição do indivíduo e atualmente está em 86/96, passará a ser uma regra de pontos para o acesso à aposentadoria. Isto é, atendido o requisito mínimo de idade, serão contabilizados os pontos (idade + tempo de contribuição) para que o indivíduo seja classificado como elegível ou não ao recebimento do benefício previdenciário. O item 3 oferecerá alguns exemplos. Cabe ainda destacar que na regra de cálculo atualmente em vigor, o benefício previdenciário é calculado a partir da média dos 80% maiores salários de contribuição.</p> <p>No caso do RPPS, os servidores se submeterão às mesmas regras do RGPS, isto é, estarão sujeitos à idade mínima de 62/65 anos (mulheres/homens). O tempo de contribuição mínimo será de 25 anos, com 10 anos no serviço público e 5 anos no cargo. O cálculo do benefício será feito da mesma forma que no INSS (ver complementação das explicações no item 3, a seguir).</p> <p>* Professores na educação infantil, ensino fundamental e médio que hoje precisam comprovar 25/30 anos (mulheres/homens) de contribuição passarão a ter uma nova regra: idade mínima de 60 anos e 30 anos de contribuição, no mínimo, para ambos.</p>
<p>3. Regras de transição do RGPS (três possibilidades)</p>	<p>As regras de transição são criadas para contemplar os casos de indivíduos que estejam no limiar entre as antigas e novas regras de aposentadoria. Trata-se de uma forma de dar tratamento adequado à implantação dos novos regimes sem produzir efeitos bruscos no sistema atual, suavizando e facilitando a instituição de novo regime.</p> <p>No caso do RGPS, o indivíduo terá a sua disposição 3 regras de transição (possibilidades).</p> <p>A primeira é definida pela combinação do tempo mínimo de contribuição de 30/35 anos para mulheres/homens e pelo sistema de pontuação (regra 86/96), de maneira que sempre</p>

que o indivíduo apresentar soma de idade e tempo de contribuição igual a um mínimo estabelecido, ele será elegível e terá seu valor de benefício calculado pela regra exposta no início do item 2.

Para 2019, o sistema de pontos tem início em 86/96 (mulheres/homens) e avança para até 100/105 (mulheres/homens) em 2033. No caso das mulheres, o avanço é linear e equivalente a 1 ponto a mais a cada ano. Já no caso dos homens, o aumento é linear até 2028, quando atinge 105 e permanece neste patamar até 2033.

A título de exemplo, imagine a seguinte situação: a) uma mulher com 30 anos de contribuição e 55 anos de idade neste ano teria o equivalente a 85 pontos (30 + 55), abaixo do mínimo requerido de 86 pontos. Neste caso, ela estará fora da regra de transição e terá de esperar mais tempo para se aposentar; b) um homem com 60 anos de idade e 37 de contribuição neste ano teria o equivalente a 97 pontos (60 + 37), acima dos 96 pontos mínimos requeridos, estando assim elegível para a transição e inatividade. Neste caso, o cálculo do benefício seria de: 60% + 34% (17 anos vezes 2 pontos a cada ano adicional aos 20 anos mínimos de contribuição, conforme regra descrita no item 2). Assim, neste exemplo particular, o indivíduo poderia se aposentar com 94% do produto de todos os seus salários de contribuição ao longo de sua vida laboral, ainda que não possua 65 anos de idade.

Na segunda opção de regra de transição, o indivíduo será elegível se apresentar 30/35 anos (mulheres/homens) de contribuição e idade mínima de 56/61 anos em 2019, convergindo para 62/65 anos até 2031. No caso dos homens, a idade mínima de 65 anos seria atingida primeiro, em 2027, por meio de aumentos anuais de 6 meses a cada ano. Para as mulheres, também com avanço de 6 meses para o requisito de idade mínima para inatividade a cada ano, a idade mínima de 62 anos seria atingida em 2031.

Finalmente, a terceira possibilidade é se aposentar sujeita à regra do chamado Fator Previdenciário. Para aposentar-se pelo Fator, o homem terá de comprovar estar a dois anos de completar os 35 anos de contribuição, enquanto a mulher terá de comprovar estar a dois anos de completar os 30 anos de contribuição. Neste caso, o indivíduo pode participar da transição desde que observe o pedágio de 50% do tempo que falta para se aposentar. Se faltarem 2 anos, por exemplo, ele terá de trabalhar por 3 anos (2 + 50% de 2).

As pessoas poderão escolher livremente entre as três possibilidades.

* Para aqueles que se aposentam por idade, cuja idade mínima atual é de 60/65 anos para mulher/homem, haverá elevação gradual de 6 meses a cada ano, de maneira que a idade mínima atinge 62 anos para as mulheres em 2023. Para os homens, como a idade mínima permanece sendo de 65 anos, não há alteração.

	<p>Quanto ao tempo de contribuição das aposentadorias por idade, também haverá elevação de 6 meses a cada ano a partir deste ano e partindo da regra atual (15 anos), de forma que o tempo mínimo de contribuição atinge 20 anos em 2029.</p>
<p>4. Regra de transição do RPPS</p>	<p>No caso do RPPS, existe uma regra de transição cujo requisito é definido da seguinte forma: homens com 61 anos, em 2019, que tenham já contribuído 35 anos, serão elegíveis a aposentar-se, pois a soma de 61 anos com 35 anos é igual a 96 anos (mesma evolução a partir da chamada regra 85/95, conforme explicada acima para o caso do RGPS). A diferença, como se vê, é que a regra de 61 anos é restritiva, no sentido de que se o indivíduo tiver 60 anos e 36 anos de contribuição, totalizando também 96, ele não estará elegível. Ainda no caso dos homens, a partir de 2022, essa idade mínima de 61 anos subirá para 62 anos até 2033. No caso das mulheres, vale a mesma lógica, mas com os seguintes números: 56 anos entre 2019 e 2021 e 57 anos a partir de 2022 até 2033.</p> <p>* Para o servidor que ingressou no serviço público até 2003, fica mantida a integralidade aos 62/65 (mulheres/homens). Se professor, 60 anos. Para o pós 2003, critérios de cálculo do benefício iguais aos do RGPS, já explicados anteriormente.</p>
<p>5. Estabelece tabelas progressivas para as alíquotas de contribuição previdenciária</p>	<p>Os trabalhadores da iniciativa privada e os servidores estarão sujeitos a alíquotas progressivas de contribuição para a previdência. Hoje, no caso do RGPS, há três alíquotas: 8%, 9% ou 11%. A alíquota de 8% vale para remuneração até R\$ 1.751,81, a de 9% para R\$ 1.751,81 a R\$ 2.919,73 e a de 11% para R\$ 2.919,73 a R\$ 5.839,45. A proposta do governo é que até 1 salário mínimo, a alíquota seja de 7,5%, passando a 7,5%-8,25% para a “faixa salário mínimo a R\$ 2.000”, a 8,25%-9,5% para a “faixa R\$ 2.001,01 a R\$ 3.000”, e a 9,5%-11,68% na faixa “3.000,01 a 5.839,45”. Para que se tenha clareza do sistema, é preciso entender que para cada faixa que compõe o salário haverá uma alíquota nominal: 7,5%, 9%, 12% e 14%. As faixas expostas anteriormente evidenciam as alíquotas chamadas efetivas, isto é, calculadas para cada salário a partir da conta decomposta por faixa. Exemplo: se um indivíduo contribuía sobre o teto do INSS, ele pagaria, hoje, 11% de R\$ 5.839,45 = R\$ 642,33. Na nova regra, o cálculo seria decomposto: 7,5% para 998 reais, 9% para os próximos 1000 reais, 12% para os seguintes 1000 reais e 14% para os 2.839,44 restantes a completar o teto. Isso resultaria em um recolhimento de R\$ 682,54, isto é, 11,68% do salário de contribuição (alíquota efetiva).</p> <p>Já para o RPPS, acontece o mesmo, mas com mais faixas salariais e alíquotas efetivas respectivamente estabelecidas, que poderão variar de 7,5% (até 1 salário mínimo) a mais de 16,79%, (salários acima de R\$ 39.000). Vale lembrar que, hoje, há apenas uma alíquota de 11%.</p>
<p>6. Altera as regras de concessão de pensões por morte</p>	<p>Hoje, a pensão por morte é igual a 100% do benefício de aposentadoria. No RPPS, calcula-se como 100% até o teto (R\$</p>

	<p>5.939,45) mais 70% da parcela que superar o teto. Na PEC, a regra passará a ser uma só: 60% do benefício mais 10% por dependente. Exemplo, no caso do RPPS: se a aposentadoria de um servidor homem for de R\$ 39.000 e ele falecer, a viúva receberá aproximadamente R\$ 29.000 de pensão. Com a nova regra, o cálculo da pensão seria reduzido a R\$ 27.000, no caso de um dependente adicional.</p>
7. Limitação do acúmulo de benefícios	<p>Hoje, a acumulação é permitida, mesmo considerando as mudanças ocorridas em 2015. A nova regra propõe que o acúmulo seja definido por uma conta: 100% do maior benefício + um percentual da soma dos demais benefícios. Esse percentual variaria de 0% a 80%. 0% para os mais ricos (acima de 4 salários mínimos) e 80% para até um salário mínimo.</p>
8. Alteração da regra de concessão do Abono Salarial	<p>Para estar elegível ao Abono Salarial, será preciso ter no máximo 1 salário mínimo de renda, e não mais 2 salários mínimos, além dos critérios de inscrição no Pis/Pasep por no mínimo cinco anos e ter trabalhado pelo menos 30 dias no ano de referência, ambos presentes na regra atual. Além da mudança na faixa salarial, destaca-se que caso o trabalho comprove o mínimo de 15 dia de trabalho, este será equivalente a 1 mês inteiro para efeito de pagamento proporcional do benefício.</p> <p>Por exemplo, caso o trabalhador comprove trabalho de 45 dias no ano de referência, poderá receber 2/12 avos do salário mínimo, uma vez que os 15 dias trabalhados no segundo mês são contabilizados integralmente em seu favor.</p>
9. Criação de duas fases para o Benefício de Prestação Continuada (BPC)	<p>O BPC, atualmente, é concedido a idosos com 65 anos ou mais, que apresentem renda familiar <i>per capita</i> de um quarto do salário mínimo. O BPC é equivalente a 1 salário mínimo, portanto, possui vinculação integral ao piso laboral. Na nova regra, haveriam dois tipos de benefício possíveis. Para idosos pobres que possuam entre 60 e 70 anos, o benefício será de R\$ 400 reais. Além do requisito de renda familiar <i>per capita</i>, a nova regra incorpora ainda um critério de patrimônio, que não poderá ser superior a R\$ 98.000. Já para os idosos pobres com idade igual ou maior que 70 anos, o benefício seria equivalente a 1 salário mínimo.</p> <p>A proposta, portanto, sugere desvincular parcialmente o benefício da regra do salário mínimo para os idosos cuja renda familiar <i>per capita</i> seja inferior a 25% do salário mínimo e tenham idade entre 60 e 69 anos. A partir de 70 anos, a vinculação ao piso é mantida.</p>
10. Extensão das novas regras do RPPS federal aos regimes próprios dos governos subnacionais	<p>As regras acima expostas para o RPPS federal passariam a valer para todos os governos regionais. Além disso, todo governo com déficit financeiro e atuarial teria de elevar automaticamente a alíquota de contribuição de 11% para 14%.</p>
11. Nova previdência (regime de capitalização)	<p>A PEC propõe a criação de um regime alternativo ao sistema de repartição. A ideia é que o indivíduo, seja trabalhador da iniciativa privada ou do serviço público, possa optar por um sistema de capitalização, com contas individuais. O</p>

	detalhamento dessa proposta deverá vir posteriormente, uma vez que a PEC apresentou apenas as linhas gerais. O regime de capitalização é na modalidade de contribuição definida, o que significa que o indivíduo definirá o valor de contribuição que recolherá, mas não saberá <i>ex-ante</i> o valor do benefício de aposentadoria. Esse valor dependerá da rentabilidade dos recursos capitalizados durante o período de atividade.
12. Mudanças na aposentadoria rural	<p>A partir de agora, os aposentados do setor rural terão de contribuir com o mínimo de R\$ 600 por ano, no caso de trabalhadores organizados no modelo de economia familiar. A diferença em relação ao regime anterior é que agora haverá um mínimo. Vale mencionar que a MP 871 fixou que não mais os sindicatos emitirão os certificados para comprovação de elegibilidade para a aposentadoria rural, mas, sim, órgão do governo da área de previdência.</p> <p>No caso do trabalhador rural individual, seja empregado ou não, passará a ter tratamento igual ao do empregado urbano para as alíquotas de contribuição.</p> <p>A idade mínima de 60 anos, tanto para homem quanto para mulher. Atualmente, a idade mínima era de 60 anos para homem e 55 anos para mulher. O tempo mínimo de atividade rural passará de 15 para 20 anos.</p>

Efeitos previstos pelo Governo

As medidas propostas pelo governo gerariam, segundo cálculos divulgados junto da PEC, economia de R\$ 1.164,7 bilhões em 10 anos, conforme descritivo a seguir:

Quadro 2: Economia prevista pelo governo em R\$ bilhões

RGPS (União)	715
RPPS (União)	173,5
Alíquotas do RGPS	-27,6
Alíquotas do RPPS	29,3
Assistência física e focalização do abono	182,2
Total da PEC	1.072,4

Fonte: PEC. Exposição em slides disponibilizada pelo Governo Federal.

A IFI realizará suas próprias estimativas, a partir da análise da PEC e da elaboração de um banco de dados com informações sobre renda, demografia, aposentadorias, pensões e benefícios sociais. A massa de dados será basilar para a elaboração de nossas simulações e comparações com os números apresentados. Como as estimativas demandam importante tempo de trabalho, optamos, neste momento, por publicar a presente manifestação em tom mais geral, que será seguida por notas, trabalhos e outras avaliações pormenorizadas ao longo dos próximos dias e meses.

De forma simplificada e objetiva, o colegiado que dirige a IFI entende que a reforma da previdência é de extrema necessidade, considerando tanto os objetivos de superação da chamada armadilha de renda média quanto da pobreza e da desigualdade no país. A colaboração da IFI, portanto, se dará no sentido de apoiar e oferecer bons diagnósticos e cenários, a partir da proposta recém apresentada.