

O QUE É IMPOSTO E O QUE É SUBSÍDIO NA PREVIDÊNCIA SOCIAL?

Paulo Springer de Freitas¹²

A reforma da previdência é, certamente, o principal tema da agenda econômica neste início de 2017. Mas o debate tem se pautado muito mais na sustentabilidade das contas públicas do que nos aspectos atuariais. O foco nas contas públicas é essencialmente uma análise de fluxo de caixa: quanto se arrecada e quanto se gasta com a previdência.

Já o cálculo atuarial foca na formação da poupança individual e permite avaliar se o indivíduo está sendo subsidiado ou se está sendo taxado pelo sistema. O contribuinte estará sendo subsidiado pelo sistema se o valor acumulado de suas contribuições for insuficiente para pagar sua aposentadoria durante o período esperado de sobrevivência após sua saída do mercado de trabalho. Simetricamente, se o valor acumulado das contribuições superar o fluxo esperado de aposentadoria, então o contribuinte está sendo tributado pelo sistema previdenciário.

Em 1988, quando da elaboração da Constituição Federal, e nas reformas subsequentes (Emendas Constitucionais n^{os} 20, de 1998, e 41, de 2003), consolidou-se o regime de repartição para a previdência pública, em contraposição ao regime de capitalização. Resumidamente, no sistema de repartição, as contribuições dos trabalhadores em atividade são utilizadas para pagar as aposentadorias e pensões dos atuais beneficiários. Quando os trabalhadores ora em atividade se aposentarem, as aposentadorias e pensões serão pagas pelos futuros trabalhadores, e, dessa forma, espera-se que o sistema se perpetue.

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal e editor do site Brasil, Economia e Governo.

² O autor agradece os comentários de Pedro Nery e Fernando Meneguim, isentando-os de quaisquer erros remanescentes.

O problema do regime de repartição é que ele mistura uma série de contribuintes e coloca todos dentro de um mesmo bolo. Assim, algumas categorias (como professores e militares) se aposentam com menor tempo de contribuição, outras (como trabalhadores rurais, domésticos ou de microempresas) pagam contribuições mais baixas³. Como está tudo em uma mesma conta, o indivíduo perde a capacidade de avaliar se a sua contribuição é excessiva ou não para os benefícios que irá receber. Para esse tipo de avaliação, é necessário fazer o cálculo atuarial. Essa avaliação deveria ser o primeiro passo para a formulação de políticas públicas na previdência: há algum grupo que merece receber subsídios (por exemplo, trabalhadores rurais, pessoas mais pobres, professores, militares, mulheres ou funcionários públicos)? Em caso afirmativo, qual o volume de subsídios a sociedade deveria se dispor a pagar para esses grupos?

O exercício que fizemos busca justamente ajudar a identificar a situação de um contribuinte padrão que estiver entrando agora no mercado de trabalho e virá a se aposentar na forma da atual proposta de reforma da previdência, nos termos do Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 287, de 2016, de autoria do Poder Executivo e ora em tramitação na Câmara dos Deputados. Basicamente, fizemos duas comparações:

- a. O valor presente da aposentadoria que um indivíduo receberia se trabalhar por 40 anos (dos 25 aos 65 anos), de acordo com as regras propostas pela PEC, ou seja, 90% da média das contribuições ao longo da vida laboral, corrigidas pela inflação, mas:
 - i. Com piso de salário mínimo (para simplificar, supusemos salário mínimo de R\$ 1.000,00, próximo aos R\$ 937,00 atuais); e
 - ii. Teto da previdência, atualmente de R\$ 5.531,00.
- b. O valor presente do fundo que o indivíduo constrói ao longo de sua vida laboral, supondo contribuição total de 28% de sua remuneração, sendo 8% do próprio trabalhador (com salário de contribuição limitado ao teto da previdência) e 20% do empregador, sem limite.

Conforme já explicamos, o indivíduo estará recebendo um subsídio da previdência se o valor acumulado ao longo de sua vida for inferior ao valor presente de sua aposentadoria. Nesse caso, a poupança que ele teria acumulado seria insuficiente para bancar sua aposentadoria. Supusemos, com base na tábua de sobrevivência do IBGE de 2015, que a sobrevida após 65 anos é de 18,4 anos. Assim, para um trabalhador que estiver sendo subsidiado, se estivesse em um regime de capitalização⁴

³ Estamos considerando aqui a contribuição total, representada pela soma das contribuições do trabalhador e patronal.

⁴ Em um regime de capitalização puro, o indivíduo acumula um fundo ao longo de sua vida laboral, e usufrui desse fundo ao se aposentar. Em regimes de capitalização é possível contratar seguros para benefícios de risco, por exemplo, se sua sobrevida for excessivamente longa, para deixar pensão para o cônjuge, etc.

(e não de repartição), na média, o fundo que ele constituiu enquanto trabalhava acabaria antes de ele falecer.

No caso oposto, em que o fundo acumulado é superior ao valor presente da aposentadoria, o trabalhador estaria, em verdade, pagando um imposto ao governo. Visto de outra forma, na média, esse indivíduo irá falecer antes de esgotar os recursos de seu fundo, e esse excedente irá para o Estado. Para esse caso, na prática, a previdência funcionaria como um tributo. Esse tributo é utilizado para financiar a aposentadoria de outros indivíduos, mais precisamente, aqueles que estão sendo subsidiados.

Denominaremos de regime atuarial pró-governo aquele em que o sistema previdenciário funciona como um tributo, e pró-segurado aquele em que o sistema funciona como um subsídio.

Cabe esclarecer que, nesse exercício, nossos cálculos superestimam o imposto pago (ou seja, nossos resultados tendem a concluir que a previdência tem um caráter atuarial mais pró-governo), pois não incorporamos os chamados benefícios de risco, como pensão para cônjuge e filhos e aposentadoria antecipada por invalidez. Esses benefícios funcionam como seguros e, para uma análise mais acurada, teríamos de incorporar o prêmio desses seguros nos cálculos. Apesar dessa lacuna, acreditamos que o exercício contempla o principal aspecto atuarial de um plano de previdência, qual seja, a relação entre contribuições e aposentadorias.

O valor presente do montante capitalizado e da aposentadoria depende de uma série de fatores. Alguns mantivemos fixos: idade da aposentadoria (65 anos), tempo de sobrevivência (18,4 anos) e tempo de contribuição (40 anos). Para outras variáveis relevantes – taxa de juros e taxa de crescimento dos salários – trabalhamos com diferentes cenários.

A relação entre taxa de juros e natureza do sistema previdenciário (se pró-governo ou pró-segurado) é não-linear, dependendo da relação entre o valor da contribuição e dos benefícios. Em princípio, quanto maior a taxa de juros, mais pró-governo será a previdência (o que implica tributação mais elevada sobre o segurado). Uma elevada taxa de juros implica que tanto as contribuições quanto os benefícios (a aposentadoria) serão mais fortemente descontados quando trazidos a valor presente. Entretanto, como as aposentadorias ocorrem em um período mais distante do tempo (afinal, primeiro o indivíduo contribui, para depois usufruir da aposentadoria), seu valor

será mais fortemente descontado, o que tende a fazer com que o valor presente das contribuições aumente em relação ao valor presente dos benefícios⁵.

Utilizamos quatro cenários para a taxa de juros. O primeiro, considerando taxa de 7% ao ano, que foi próximo da taxa Selic real média desde janeiro de 1999, início do regime de metas para a inflação. Trata-se de um valor extremamente alto e insustentável no longo prazo e, por isso, não tenderá a repetir. Ainda assim, julgamos conveniente mostrar esse cenário para ter uma ideia de como o sistema previdenciário é para os atuais segurados, se pró-governo ou pró-segurado.

Para os demais cenários, utilizamos taxas de juros de 4%, 3% e 2% ao ano, valores mais compatíveis com os de outros países.

Além da taxa de juros, tivemos de construir cenários para a taxa de crescimento dos salários. Em princípio, o sistema previdenciário deveria ser neutro para a taxa de crescimento salarial. Como a aposentadoria, pelas regras propostas pela PEC nº 287, de 2016, é função da média salarial, se o salário cresce mais rapidamente, a aposentadoria tenderá a ficar mais distante da última remuneração recebida pelo segurado, porém será bem maior do que a remuneração inicial. Se o salário cresce lentamente, o salário inicial e final da vida laboral do indivíduo serão mais próximos, fazendo com que a aposentadoria também seja mais próxima desses valores.

Entretanto, o sistema previdenciário é não linear. Para quem ganha pouco, digamos, um salário mínimo, quanto mais rapidamente os salários crescerem, mais subsídio receberão do governo. Isso porque, se o salário cresce muito rapidamente, a remuneração de hoje (e, conseqüentemente, a contribuição) será muito pequena em relação à remuneração futura. Isso faz com que aumente a diferença entre o salário do final de carreira e o salário médio. Ocorre que, ao se aposentar, o segurado não receberá o salário médio, mas, sim, o piso de um salário mínimo (que corresponde ao seu último salário).

⁵ Esse resultado, entretanto, é sensível à relação entre valor da contribuição e valor do benefício. Se a discrepância for muito alta, taxas de juros mais altas implicarão um sistema mais pró-segurado.

Intuitivamente, taxas elevadas de juros fazem com que os valores das contribuições e dos benefícios se aproximem, quando descontados a valor presente. É uma aplicação da velha máxima “de noite, todos os gatos são pardos”. Quando a taxa de juros cai, a discrepância entre contribuições e aposentadoria, quando trazidas a valor presente, torna-se mais realçada. Assim, para quem contribui pouco ao longo da vida laboral, mas tem garantido o piso do salário mínimo, uma queda na taxa de juros realça o subsídio recebido pelo segurado. Simetricamente, para quem contribui muito, mas tem o benefício limitado pelo teto, uma queda na taxa de juros realça o tributo pago pelo segurado.

Contudo, à medida que o salário de contribuição inicial aumenta, o sistema previdenciário torna-se cada vez menos pró-segurado e passa a ser cada vez mais pró-governo. O que ocorre aqui é que, quanto mais rapidamente cresce o salário, mais aumenta a distância entre o salário de contribuição e o teto da previdência⁶. Por exemplo, quem ganha hoje R\$ 10 mil mensais, aproximadamente o dobro do teto, paga uma contribuição de R\$ 2.443 (R\$ 443 do trabalhador e R\$ 2.000 do empregador). Daqui a 40 anos, com crescimento de 4% ao ano de salário, esse trabalhador receberá R\$ 46.000, cerca de nove vezes o teto, e contribuirá com R\$ 9.675 (mantém a contribuição de R\$ 443 do trabalhador, mas a contribuição patronal aumenta para R\$ 9.233).

Já se o salário crescer 2% ao ano, esse mesmo trabalhador terminará sua vida laboral com um salário de R\$ 21.647 e contribuição mensal de R\$ 4.329, menos da metade do caso anterior. Em ambas situações, contudo, esse trabalhador receberá o teto da previdência, de R\$ 5.531. Ou seja, para os trabalhadores de mais alta renda, quando o salário cresce mais rapidamente, a contribuição aumenta, mas o benefício permanece o mesmo (o teto da previdência), tornando o modelo mais fortemente pró-governo.

Para a taxa de crescimento dos salários, trabalhamos com três cenários: crescimento anual de 4% (próximo ao crescimento de 4,3% para o salário médio observado entre janeiro de 2002 e janeiro de 2017), de 3% (próximo ao crescimento real do salário mínimo desde 1995), e de 2%, caso o cenário de estagnação econômica se prolongue indefinidamente.

A tabela a seguir mostra os resultados encontrados. Devido à não linearidade (que, por sua vez, decorre de pisos e tetos para os valores pagos pela previdência), apresentamos doze cenários (quatro taxas de juros por três taxas de crescimento do salário) para diferentes faixas salariais. Valores negativos (em vermelho) implicam que o valor presente da contribuição é inferior ao valor presente da aposentadoria esperada, ou seja, que o sistema é pró-segurado. Valores positivos, por seu turno, implicam que o segurado está sendo tributado pela previdência, ou seja, trata-se de um sistema pró-governo.

⁶ Lembremos que, apesar de a contribuição do trabalhador estar limitada ao teto, a contribuição patronal não está.

Tabela 1: Estimativa do cálculo do imposto (valores positivos) ou subsídio (valores negativos) pagos/recebidos pelo segurado da previdência, por faixa salarial, taxa de crescimento dos salários e taxa de juros

Rendimento (em salários mínimos)	Taxa de reajuste salarial	Taxa de juros			
		7%	4%	3%	2%
1	4	24.550	- 84.841	- 188.078	- 367.077
	3	33.781	- 25.683	- 85.270	- 190.352
	2	37.718	7.902	- 25.378	- 85.706
2	4	100.950	41.025	- 35.436	- 179.361
	3	101.280	83.110	45.722	- 30.377
	2	94.917	93.726	74.676	31.965
5	4	297.308	355.520	342.499	281.354
	3	267.523	316.550	307.054	259.953
	2	236.200	254.478	227.334	156.433
10	4	578.553	826.366	917.300	993.317
	3	510.664	709.314	780.559	839.127
	2	448.688	585.898	621.864	632.842

A tabela confirma os resultados intuitivamente esperados discutidos anteriormente. Para salários próximos ao salário mínimo (onde há maior probabilidade de ocorrer subsídios), o subsídio aumenta à medida que cai a taxa de juros e que aumenta a taxa de crescimento salarial. Já para salários mais altos, cujas aposentadorias estão sujeitas ao teto, a tributação aumenta à medida que cai a taxa de juros e que aumenta a taxa de crescimento dos salários.

Podemos ver que, se os próximos vinte anos replicarem os mais recentes, com taxa de juros de 7% ao ano, todos os trabalhadores perderão⁷ com a previdência. Em valores presentes, aquele que ganha salário mínimo estará pagando o equivalente a até R\$ 38 mil de imposto, e o que ganha dez salários, pagaria, no mínimo, R\$ 448 mil. Trata-se, contudo, de um cenário pouco provável, mesmo porque, com a reforma da previdência, a tendência é de a taxa de juros abaixar no longo prazo.

Para cenários mais realistas, a tendência é quem ganhar salário mínimo ser subsidiado pela previdência. Para parâmetros bem factíveis para uma economia em desenvolvimento estabilizada, como taxa real de juros de 3% ao ano e taxa de

⁷ Para ser mais preciso, todos os trabalhadores que contribuem 8% e cujos patrões contribuem 20%. Ganharão aqueles trabalhadores que continuarão a ter tratamento diferenciado pela reforma da previdência, como trabalhadores rurais e aqueles empregados em setores que pagam contribuições mais baixas.

crescimento dos salários de 4% ao ano, o subsídio se aproxima, em valor presente a R\$ 190 mil.

Entretanto, o resultado pode se reverter para faixas salariais pouco mais altas, como, por exemplo, quem ganha dois salários mínimos. Nesse caso, para parâmetros igualmente razoáveis, como taxa de juros de 4% ao ano e taxa de crescimento dos salários de 3%, esses trabalhadores, em vez de receber subsídio da previdência, estariam pagando impostos no montante aproximado de R\$ 83 mil reais. Ou seja, mesmo trabalhadores com baixa remuneração serão tributados com a reforma.

Já para a classe média e classe média alta, que não pertence ao funcionalismo público, a previdência representa um encargo, provavelmente acima de meio milhão de reais para quem ganha 10 salários mínimos. Esse resultado deve ser qualificado porque, conforme já mencionamos, não incorpora os benefícios de risco. De acordo com o Anuário Estatístico da Previdência Social, em 2015, cerca de 40% da despesa anual do regime geral foi para pagamento de benefícios de risco, como auxílio doença, pensões e aposentadorias por invalidez. Os valores desses benefícios, contudo, são predominantemente próximos ao salário mínimo. Além disso, tendo em vista que a classe média e média alta tendem a ter expectativa de vida mais elevada, a probabilidade de utilizar o benefício de risco deve ser menor.

Como vimos na Tabela 1, para faixas de renda inferiores, o regime tende a ser pró-segurado e, para rendas mais elevadas, pró-governo. Como há uma continuidade, isso implica que há uma renda em que o sistema é neutro, ou seja, que o valor presente das contribuições é exatamente igual ao valor presente das aposentadorias. A Tabela 2 mostra o salário de contribuição neutro para o segurado submetido às regras propostas pela PEC nº 287, de 2016, supondo, como no exemplo anterior, que trabalhou durante 40 anos e se aposenta aos 65 anos.

Tabela 2: Salário de contribuição inicial neutro para o segurado que trabalha durante 40 anos e se aposenta aos 65 anos de idade, por taxa de juros e taxa de crescimento salarial

taxa de crescimento de salários	taxa de juros			
	7	4	3	2
4	687	1.661	2.251	3.138
3	502	1.234	1.645	2.259
2	362	914	1.231	1.646

A primeira coluna da Tabela 2 nos mostra que, se a taxa de juros for de 7% ao ano, os salários neutros são muito baixos, inferiores ao salário mínimo. É outra forma de dizer que, a essa taxa de juros, todos os segurados estão sendo tributados, conforme vimos na Tabela 1. Para taxas de juros mais factíveis no longo prazo, como 4% e 3%, o salário neutro continua sendo baixo. Por exemplo, se o salário crescer 4% ao ano e a taxa de juros for de 3% ao ano, quem ganha R\$ 2.251 mensais, ou seja, pouco mais do que dois salários mínimos, estará sendo tributado dentro da reforma proposta. Em outros cenários bastante factíveis, o salário neutro se aproxima de 1,5 salário mínimo (R\$ 1.500, aproximadamente), indicando que, quem ganha acima desse valor, está sendo tributado.

Sem reforma, as contribuições neutras sobem, como seria de se esperar, e, em casos extremos, passam a incorporar classes mais favorecidas, com rendimento acima de cinco salários mínimos. É o caso de mulheres, que se aposentam aos 55 anos, com 30 anos de contribuição. Com juros de 3% ao ano, o salário neutro varia entre R\$ 5,2 mil e R\$ 6,2 mil (para taxa de crescimento de salários variando de 4% a 2% ao ano, respectivamente). Se a taxa de juros aumenta para 4% ao ano, o salário de contribuição neutro fica em torno de R\$ 4 mil.

Para homens que se aposentam aos 55 anos, após 35 anos de contribuição, o salário neutro situa-se em torno de R\$ 4 mil, se a taxa de juros for de 3% ao ano, e cai para cerca de R\$ 3 mil, para taxa de juros de 4% ao ano. Ou seja, mesmo nesse caso, segurados pertencentes à classe média baixa já estariam sendo tributados pela previdência.

De acordo com as Projeções Fiscais que Anexo I – Projeções Fiscais da Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 2016, no Regime Geral de Previdência Social⁸, o principal objetivo da reforma não será obter o equilíbrio de longo prazo, mas, tão somente, estabilizar o déficit, em valores em torno de 2% do PIB (sem a reforma, o déficit encaminharia para 11% do PIB). Vimos que quem paga a contribuição integral e ganha acima do salário neutro estará subsidiando os que ganham menos e aqueles casos que, mesmo após a reforma, receberão tratamento especial. Vimos também que esse salário neutro, para hipóteses razoáveis, pode se aproximar de 1,5 salário mínimo. Ou seja, mesmo tributando segurados com salários relativamente baixos, a previdência continuará precisando tributar os contribuintes de uma forma geral, seja os da geração corrente, seja os das futuras gerações. Nesse contexto, seria interessante saber quem está sendo subsidiado, além daqueles cujo salário de contribuição é inferior ao salário neutro, e qual o valor desse subsídio.

⁸ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-287-16-reforma-da-previdencia/documentos/outros-documentos/Aviso77.pdf>

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário
Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barbosa de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal

Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Müller, Gabinete 13

CEP: 70165-900 – Brasília – DF

Telefone: +55 61 3303-5879

E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:

www.senado.leg.br/estudos

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

FREITAS, P. S. de. O que é Imposto e o que é Subsídio na Previdência Social? Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, março/2017 (Boletim Legislativo nº 60, de 2017). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 29 de março de 2017.