

Para acessar o relatório completo clique [aqui](#).

2. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS NA PEC Nº 6/2019 E SIMULAÇÕES

2.1 Introdução

O foco da PEC nº 6/2019, a chamada reforma previdenciária, são os benefícios dos regimes previdenciários dos trabalhadores e dos servidores, tendo em vista o forte aumento dessas despesas no passado, ritmo que persistirá caso as atuais regras sejam mantidas. Entretanto, a PEC contém também importantes alterações pelo lado da receita, notadamente nas contribuições feitas pelos segurados dos dois regimes.

O objetivo aqui é analisar as mudanças pretendidas nessas contribuições. Busca-se alcançar o objetivo em cinco partes. A primeira descreve as regras constitucionais e legais atuais. A segunda comenta as regras propostas pela PEC. A terceira trata de alguns fatores que condicionam o impacto fiscal das mudanças nas regras das contribuições. A quarta faz um exercício de estimativa do impacto fiscal dessas mudanças. A quinta parte, por fim, elenca as demais medidas relativas às receitas previdenciárias introduzidas pela PEC.

2.2 As regras vigentes relativas às contribuições previdenciárias

A PEC trouxe importantes mudanças também pelo lado da receita. Além de inúmeras mudanças que atuam pelo lado da redução das despesas previdenciárias, a PEC trouxe também alterações importantes pelo lado da receita, notadamente nas regras da contribuição previdenciária, seja do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), destinado aos trabalhadores de modo geral, seja do Regime Próprio da Previdência Social (RPPS), destinado aos servidores da União, estados e municípios, cada ente com seu respectivo regime próprio.

De acordo com as regras atuais, no RPPS, o caput do art. 40 da Constituição Federal prevê a contribuição do ente público, dos servidores públicos ativos, inativos e pensionistas, enquanto o § 18º 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 dos 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 regra básica para os servidores é a contribuição de 11% dos vencimentos, apenas para a parcela acima do teto do RGPS, no caso dos aposentados e pensionistas. 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 (RPC), regime no qual o referido percentual aplica-se apenas sobre parcela do vencimento equivalente ao teto do RGPS¹. Já o servidor aposentado e pensionista paga 11% sobre a parcela dos proventos que excede o teto. A Tabela 2 sintetiza a regra de cobrança da contribuição previdenciária dos servidores públicos.

¹ O RPC será tratado com mais detalhes adiante.

TABELA 2. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA NO RPPS

Situação	Alíquota
Servidor ativo	11% incidente sobre o vencimento*
Servidor ativo no regime de previdência complementar	11% incidente sobre a parcela do vencimento que vai até o teto do RGPS
Aposentado ou pensionista	11% sobre a parcela do vencimento que excede o teto do RGPS

Fonte: art. 4º e 5º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004.

* O vencimento inclui vantagens pecuniárias permanentes, adicionais de caráter individual e quaisquer outras vantagens.

A regra básica para os segurados ativos do RGPS é a contribuição variável de 8 a 11%, em função do rendimento, até o teto. As atuais alíquotas da contribuição previdenciária dos trabalhadores que estão no RGPS constam do art. 20 da Lei nº 8.212, de 1991, nos percentuais de 8, 9 e 11% de acordo com o salário de contribuição, aplicados de modo não cumulativo, até o teto estabelecido para esse regime. A Tabela 3 mostra essas faixas de valores e respectivas alíquotas. Vale observar que os trabalhadores que estão na informalidade não contribuem, a menos que o façam facultativamente, enquanto os servidores de entes que ainda não instituíram regime próprio contribuem para o RGPS.

TABELA 3. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA NO RGPS*

Salário de contribuição (R\$)**	Alíquota
Até 1.752	8,0%
de 1.752 até 2.920	9,0%
de 2.920 até 5.839	11,0%

Fonte: art. 20 da Lei nº 8.212, de 1991.

* Inclui empregado, empregado doméstico e trabalhador avulso.

** Valores reajustados na mesma época e pelo mesmo índice aplicado aos benefícios do RGPS.

2.3 As mudanças nas contribuições previdenciárias introduzidas pela PEC

A PEC introduziu as alíquotas ordinárias progressivas e as alíquotas extraordinárias no RPPS, bem como alterou as faixas e respectivas alíquotas do RGPS. A mudança feita pela PEC no inciso II do art. 195 da Constituição Federal, que trata das contribuições previdenciárias do trabalhador ao RGPS, autoriza que as alíquotas sejam progressivas ou escalonadas, de acordo com o salário de contribuição.² Quanto ao RPPS, a redação proposta para o inciso III do § 1º do art. 40 prevê que lei complementar tratará da apuração da base de cálculo e da definição das alíquotas ordinárias e extraordinárias do ente federativo, dos servidores públicos, dos aposentados e dos pensionistas.

Já a redação proposta para o § 1º do art. 149, somada à inclusão dos §§ 1º-A a 1º-D nesse mesmo artigo, tratam das contribuições destinadas ao RPPS, com pormenores, indo, de certo modo, na direção oposta à da desconstitucionalização seguida em outras questões. O § 1º autoriza União, estados e municípios a instituir contribuições ordinária e

² O salário de contribuição corresponde, à grosso modo, à remuneração do trabalhador. A abrangência do conceito de remuneração pode ser vista no art. 28 da lei 8.212, de 1991.

extraordinária, cobradas dos respectivos servidores ativos, aposentados e pensionistas, por meio de lei, e de acordo com os parâmetros da lei complementar a que se refere o art. 40.

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 da contribuição dos servidores da União. De qualquer modo, as alíquotas não poderão cair abaixo das alíquotas do RGPS.

O § 1º - B esclarece que a mera segregação dos segurados não caracteriza ausência de déficit para efeito de definição da alíquota de contribuição do regime próprio.

Os entes federados poderão definir a alíquota extraordinária em função de vários critérios. O § 1º-C trata da contribuição 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 equacioná-lo. Ademais, a arrecadação extra obtida só poderá ser utilizada para equilibrar as contas do regime. As alíquotas poderão ser diferenciadas em função de vários critérios: a) condição do servidor (ativo, aposentado ou pensionista); b) histórico contributivo ao regime próprio; c) regra de cálculo do benefício; e d) valor da base de contribuição ou do benefício recebido.

A contribuição extraordinária poderá incidir sobre benefícios que superem o salário mínimo. O § 1º -D permite que, nos termos da lei complementar prevista no art. 40, excepcionalmente, a base da contribuição extraordinária seja ampliada para abarcar, por período determinado, as aposentadorias e pensões que superem um salário mínimo, sendo os recursos assim gerados destinados exclusivamente ao equacionamento do déficit.

A PEC prevê aplicação imediata das mudanças, com base em disposições transitórias, até que se aprove lei complementar. A entrada em vigor das mudanças propostas nas contribuições ao RGPS e RPPS, nos termos definidos nos dispositivos acima, dependerá do detalhamento a ser oferecido pela lei complementar. Com o intuito de dar vigência imediata às mudanças, a PEC, nas suas disposições transitórias³, inclui alguns artigos para regular o assunto provisoriamente, até que a lei o faça definitivamente. No caso do RPPS, essas disposições estão nos arts. 13, 14 e 15 da PEC.

As alíquotas extraordinárias poderão ser estabelecidas por meio de lei pelos entes federados. Os entes federados No art. 13, União, estados e municípios ficam autorizados a instituir contribuição extraordinária nos termos do novo § 1º-C do art. 149, inclusive com incidência sobre os benefícios de aposentadoria e pensão que superem um salário mínimo. Assim, em consonância com as exigências desse último dispositivo, a lei que instituir a contribuição extraordinária deverá estar devidamente fundamentada na demonstração de existência de déficit atuarial, além de conter medidas para o equacionamento das contas. Já a cobrança da contribuição sobre os benefícios acima de um salário mínimo poderá ser feita por um prazo de até 20 anos, e os recursos assim obtidos utilizados exclusivamente na eliminação do déficit.

As alíquotas pagas pelos servidores ativos e inativos de todos entes federados subirão para 14% de imediato. 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 a lei complementar. Estabelece

³ É importante salientar a diferença entre as “disposições transitórias” e as “regras de transição” contidas na PEC. Enquanto as “disposições transitórias” (capítulos IV e VI) se referem às regras que valerão até que leis complementares pertinentes sejam aprovadas, as regras de transição (capítulos III e V) se referem às regras aplicáveis aos segurados que já estiverem filiados aos regimes de previdência até a data de promulgação da PEC.

ainda a diminuição e o aumento em relação aos 14%, aplicados de modo progressivo, em função do salário de contribuição do servidor ativo e dos benefícios dos aposentados e pensionistas.

As alíquotas nominais pagas pelos servidores federais irão de 7,5 a 22% em função dos vencimentos. As faixas de valores com as respectivas alíquotas (na verdade, a diferença para mais ou menos em relação aos 14%) são apresentadas explicitamente, conforme descritas na Tabela 4. As faixas de valores serão corrigidas na mesma data e pelo mesmo índice que atualiza os benefícios do RGPS, excetuando-se os valores vinculados ao salário mínimo, sobre o qual se aplicam regras específicas de correção.

TABELA 4. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA NO RPPS PREVISTA NA PEC

Faixa de vencimento (R\$)		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%
mais de 39.000		22,0%	mais de 16,78%	

*Fonte: art. 14 da PEC. Elaboração: IFI. Na coluna "Faixa de vencimento (R\$)", o limite inferior da faixa está à esquerda, e o limite superior, à direita. A alíquota contida na coluna "Alíquota nominal" se aplica sobre a parcela do vencimento do servidor que se situa dentro da faixa indicada na coluna à esquerda. Na coluna "Alíquota efetiva" é apresentada a alíquota efetiva à qual a **totalidade** dos vencimentos do servidor (e não apenas a parcela contida na faixa) está sujeita, no caso de seu vencimento total se situar na faixa indicada.*

As alíquotas pagas pelos servidores incidirão de modo cumulativo, levando à alíquotas efetivas que vão de 7,5% a mais de 16,78%. A Tabela 4 informa as faixas de vencimento e as respectivas alíquotas nominais. A última coluna informa também a chamada alíquota efetiva que não aparece no texto da PEC, pois é calculada a partir das faixas e alíquotas nominais. A alíquota efetiva é inferior à alíquota nominal, pois os percentuais propostos são aplicados de forma cumulativa sobre a remuneração. Assim, uma remuneração 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. De acordo com as regras atuais, a existência da alíquota nominal única de 11% faz com que a alíquota efetiva seja também de 11%.

De acordo com a proposta, a alíquota efetiva pode chegar a 16,78% para o vencimento de R\$ 39 mil, próximo do teto de remuneração dos servidores, a que se refere o 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 excederem o teto.

Os aumentos nas alíquotas se aplicam aos servidores inativos, em relação à parcela que supera o teto do RGPS.

As faixas e alíquotas nominais informadas na Tabela 4 se aplicam também aos servidores inativos. Entretanto, como não há incidência até o teto do RGPS, R\$ 5.839,45, as alíquotas efetivas são distintas. Assim, a alíquota efetiva é zero até esse valor, e passa a subir continuamente daí em diante. Aos R\$ 10.000 está em 6%; aos R\$ 20.000,00, em 11,3%; e aos R\$ 39.000,00, em 15%. De acordo com a PEC, o benefício do servidor inativo é considerado por inteiro na aplicação das alíquotas da Tabela 4. Assim, se o benefício equivale a R\$ 10.000,00, não há incidência até os R\$ 5.839,45, mas sobre os R\$ 4.160,55 restantes incide a alíquota nominal relativa à faixa dentro da qual se enquadra os R\$ 10.000,00, que é 14,5%. Aplicada aos R\$ 4.160,55, a contribuição resulta R\$ 603,28 e a alíquota efetiva, 6,03% (603,28/10.000).

Estados e municípios terão 180 dias para estabelecer alíquota superior a 14%, bem como a progressividade. Já o art. 15 da PEC se dirige aos estados e municípios. De acordo com o artigo, aplica-se a eles, imediatamente, a alíquota de 14% prevista para a União. Se pretenderem instituir outra alíquota aos respectivos regimes próprios, terão 180 dias para fazê-lo. Em respeito ao disposto no novo § 1º-A do art. 149, as alíquotas só poderão ficar abaixo dos 14% se não houver déficit atuarial e, se for o caso, deverão ser iguais ou superiores às alíquotas do RGPS. Além da definição da alíquota, sujeita às referidas restrições, estados e municípios poderão adotar a progressividade e o escalonamento previstos no art. 14 para a União.

As alíquotas e faixas de vencimento aplicáveis aos segurados do RGPS correspondem às mesmas aplicáveis aos servidores, até o teto. Quanto às alíquotas do RGPS, a PEC também prevê, em seu art. 34, alíquotas provisórias, até que venha o detalhamento na lei complementar. Em respeito à nova redação do inciso II do art. 195, as alíquotas são progressivas, em função do salário de contribuição do segurado. Foram especificadas quatro faixas até o teto de R\$ 5.839,45 do RGPS, com as respectivas alíquotas. As faixas e alíquotas são exatamente as mesmas que estão previstas para o RPPS, no art. 14 da PEC, até o teto. A regra de correção dessas faixas também é a mesma prevista para o RPPS. A única diferença é que as alíquotas do RGPS são apresentadas diretamente e não como reduções ou acréscimos em relação aos 14%, como ocorre no RPPS.

As alíquotas do RGPS também passarão a ser aplicadas de modo cumulativo, levando a alíquotas efetivas que vão de 7,5% até 11,69%. A Tabela 5 informa as alíquotas e faixas propostas para o RGPS, juntamente com a situação atual (Tabela 3), para demarcar as diferenças. Conforme se vê, atualmente já existe a progressividade no RGPS. A PEC, além de alterar as alíquotas e faixas, introduz a cumulatividade, já comentada na análise do RPPS. Assim, pelas regras atuais, quem recebe R\$ 2.000,00 recolhe contribuições equivalentes a 9% aplicados ao referido salário. De acordo com a PEC, o mesmo salário pagará 7,5% aplicados sobre R\$ 998,00, mais 9% aplicados sobre os restantes R\$ 1.002,00 (diferença entre 2.000 e 998).

TABELA 5. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA NO RGPS PREVISTA NA PEC

		Situação proposta			Situação atual		
Faixa de renda		Alíquota nominal	Alíquota efetiva		Faixa de renda		Alíquota
até 998		7,5%	7,50%				
998	2.000	9,0%	7,50%	8,25%	até 1.752		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. Elaboração: IFI.

Por conta da ausência da cumulatividade, as alíquotas nominais e efetivas coincidem de acordo com as regras atuais. Assim, é possível comparar as alíquotas relativas à situação atual com as alíquotas efetivas da situação proposta. Um trabalhador que recebe R\$ 2.000,00 pagará menos com as novas regras, pois a alíquota cairá de 9% para 8,25%.

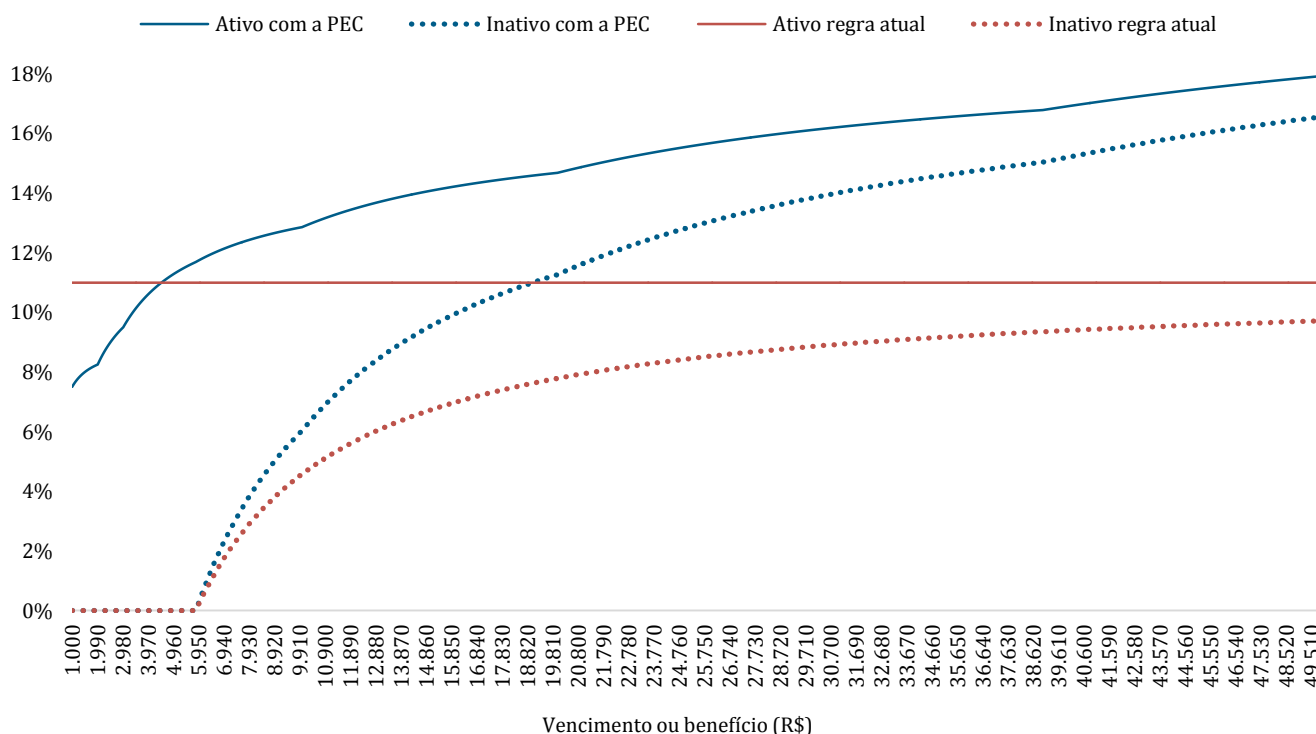
Cabe observar que, em que pese a referência à aplicação imediata das alíquotas previstas nos arts. 14 e 34 da PEC, a exigibilidade das contribuições precisará respeitar a noventena, de tal modo que a cobrança só poderá ocorrer após passados três meses da promulgação da emenda. Essa exigência aparece explicitamente no art. 45 da PEC.

2.4 Alguns fatores que condicionam o impacto fiscal das mudanças nas regras das contribuições previdenciárias

Os efeitos imediatos sobre a receita advindos das mudanças nas regras das contribuições dependem do nível e da distribuição salarial dos contribuintes do RPPS e do RGPS. A distribuição é relevante no caso da adoção de alíquotas progressivas. A PEC estabeleceu ser esse o caso da União, mas deixou a critério dos estados e municípios adota-la ou não.

Sem a progressividade, o ganho de receita é certo, pois resulta da aplicação de uma alíquota maior sobre uma base contributiva que, no curto prazo pelo menos, tende a permanecer a mesma. Com a progressividade, no entanto, cabe distinguir a situação dos servidores ativos e inativos. O Gráfico 4 mostra as alíquotas efetivas das contribuições aplicáveis aos servidores da União, tal como proposta no art. 14 da PEC e retratadas na Tabela 4.

GRÁFICO 4. ALÍQUOTAS EFETIVAS DAS CONTRIBUIÇÕES AO RPPS



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

O ganho de receita da União é certo no caso dos inativos. Em relação aos inativos, o gráfico mostra que há, com certeza, ganho de receita, pois as alíquotas efetivas são sempre maiores com a PEC, comparativamente às regras atuais. Até o teto do RGPS, R\$ 5.839,45, com ou sem PEC, a alíquota efetiva é nula, pois não há incidência nessa faixa do benefício. Como a alíquota nominal aplicável a partir desse valor já será 14,5% de acordo com a PEC, superior aos atuais 11%, haverá aumento da contribuição para qualquer benefício com valor acima do teto.

O ganho de receita da União com ativos é provável por conta dos elevados vencimentos desses servidores. Em relação aos servidores ativos, o ganho de receita é muito provável, por conta dos elevados vencimentos de boa parcela dos servidores da União. No Gráfico 4, o cruzamento das linhas relativas aos ativos mostra que a partir do salário de R\$

4.500,00, a alíquota efetiva proposta pela PEC supera a alíquota atual de 11%. Vale dizer, todo servidor que ganhar acima desse patamar, terá que contribuir com um valor maior do que o observado atualmente. Já o servidor que ganhar menos, contribuirá com um valor menor.

Esse nível salarial é baixo para os padrões da União, de tal modo que o aumento da contribuição dos que ganham mais será muito maior do que a redução da contribuição dos que ganham menos. Para não restar dúvida, o Painel Estatístico de Pessoal⁴ do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, agora Ministério da Economia, informa que 80% dos servidores ativos ganham mais de R\$ 4.500,00. De acordo com as estimativas apresentadas pelo próprio governo federal, na apresentação que acompanhou a PEC enviada ao Congresso Nacional, o ganho de receita com as mudanças nas alíquotas do regime próprio da União é de R\$ 29,3 bilhões, em dez anos, ou R\$ 13,8 bilhões, em quatro anos, incluindo-se ativos e inativos.

Estados e municípios ganham com certeza sem progressividade, mas o ganho não é garantido com progressividade. Já no caso dos estados e municípios, o efeito sobre as receitas da aplicação das faixas de vencimento e respectivas alíquotas previstas para a União na PEC dependerá da distribuição dos salários dos servidores ativos do respectivo ente, do mesmo modo que no caso da União. Não se pode descartar ganhos menos acentuados que os estimados para a União ou mesmo perda de receitas, a depender dessa distribuição.

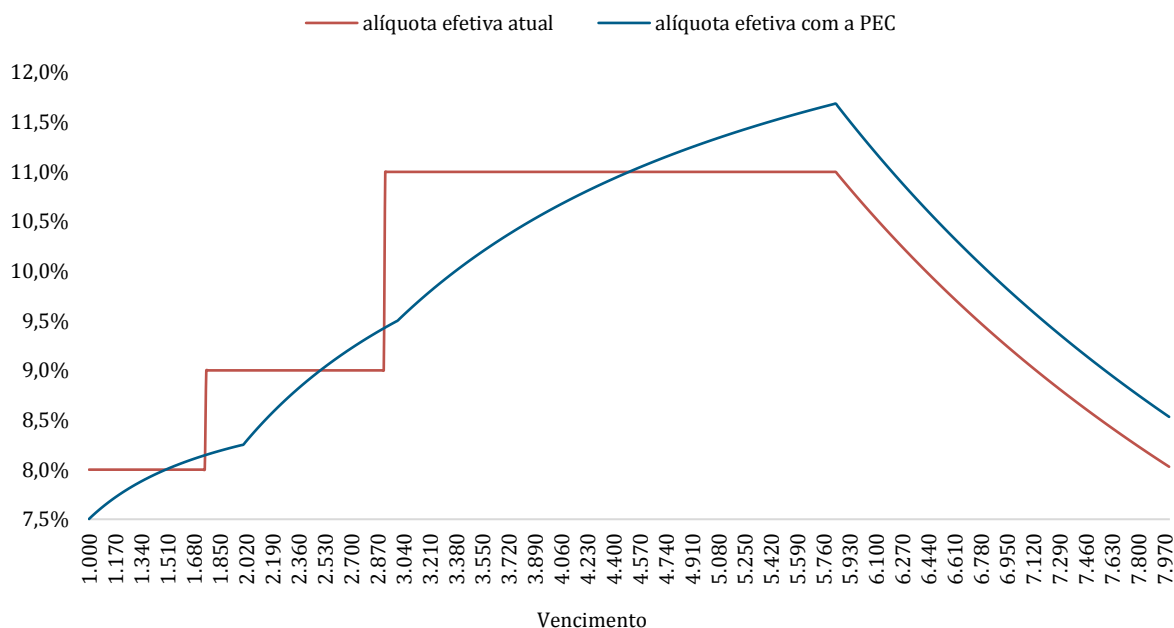
Municípios menores, por exemplo, podem caracterizar-se por um quadro funcional com grande predominância de servidores que recebem salários abaixo de R\$ 4.500,00, de tal modo que a aplicação das alíquotas efetivas registradas no Gráfico 4 resulta em perda líquida de receitas. Nesses casos, se o critério prevalecente for o impacto fiscal, a opção preferível seria a aplicação de uma alíquota única de 14% que, conforme visto, resulta em ganho certo em relação a aplicação da alíquota atual de 11%, utilizada na maior parte dos regimes próprios estaduais e em grande parcela dos municipais. Vale lembrar que a PEC não obriga os estados e municípios a adotarem alíquotas progressivas. A exigência resume-se à adoção de uma alíquota igual ou superior a 14%, em caso de déficit atuarial.

No caso do RGPS, a perda de receita é certa por conta dos baixos salários dos segurados por esse regime. Um bom exemplo de como a distribuição de salários pode afetar negativamente a receita é o próprio RGPS. De acordo com as estimativas do governo federal, as mudanças propostas nas faixas e respectivas alíquotas de contribuição do RGPS resultam em perda de receita de R\$ 27,6 bilhões, em dez anos, e R\$ 10,3 bilhões em quatro anos.

O Gráfico 5 mostra as alíquotas efetivas das contribuições aplicáveis aos trabalhadores segurados pelo RGPS, tal como proposta no art. 34 da PEC e retratadas na Tabela 5. O formato em escada da alíquota efetiva atual se deve à não aplicação cumulativa. Com a aplicação cumulativa trazida pela PEC, a curva ascende gradualmente, até o teto do RGPS. A queda da alíquota efetiva a partir daí se deve à não incidência sobre a parcela do vencimento que excede o teto.

⁴ <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/servidores/painel-estatistico-de-pessoal/pep/>

GRÁFICO 5. ALÍQUOTAS EFETIVAS DAS CONTRIBUIÇÕES AO RGPS



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

A exemplo do que se observou em relação às mudanças no RPPS, aqui também os R\$ 4.500,00 separam os segurados que passarão a contribuir mais, dos que passarão a pagar menos. Isso ocorre pois as alíquotas e faixas até o teto propostas pela PEC são as mesmas nos dois regimes (RPPS e RGPS). Há apenas algumas pequenas faixas abaixo dos R\$ 4.500,00 com aumento de alíquota efetiva, mas há larga predominância das faixas com redução.

Tal fato indica que a PEC contém alguma redistribuição do ônus dos segurados de renda mais baixa para os de renda mais alta. Entretanto, a larga predominância dos segurados com renda inferior aos R\$ 4.500,00 e o fato de a alíquota efetiva cair já a partir do teto de R\$ 5.839,45, faz com que as mudanças resultem em redução da receita advinda das contribuições ao RGPS, conforme apontado pela estimativa oficial.

De acordo com o Anuário Estatístico da Previdência Social⁵ relativo a 2017, 50,3 milhões de empregados contribuíram pelo menos um mês para o RGPS nesse ano (não incluem os empregados domésticos). Se forem considerados o número médio mensal de contribuintes, o contingente cai para R\$ 39,1 milhões. Em qualquer um dos dois indicadores, cerca de 90% se referiam a contribuições relativas a rendimentos de até 5 salários mínimos, uma pouco acima dos R\$ 4.500,00. Aproximadamente 60% iam até dois salários mínimos.

Trata-se, portanto, de um perfil bastante distinto do observado entre os servidores da União. No âmbito do RGPS, o contingente dos que contribuirão menos excedem amplamente os que contribuirão mais com a entrada em vigor das mudanças pretendidas pela PEC.

⁵ Tabelas 33.6 e 33.7 (<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-previdencia-social/>).

Na órbita da União, as mudanças nas regras das contribuições tiveram efeitos redistributivos, mais do que fiscais. Vê-se, portanto, que, de acordo com as estimativas oficiais, o ganho de receitas obtido pela União com as mudanças no seu regime próprio foi praticamente todo compensado pela perda de receita no RGPS. Assim, considerando-se apenas a União, o efeito das mudanças nas contribuições é mais distributivo do que propriamente fiscal. Embora haja redistribuição do ônus da contribuição entre os segurados do RGPS, e também entre os servidores, fruto da adoção da progressividade em ambos os casos, a redistribuição mais expressiva se dá entre os trabalhadores de modo geral e os servidores federais.

Como o número de contribuintes empregados do RGPS chegou a cerca de 50 milhões em 2017, considerando-se os que fizeram pelo menos uma contribuição mensal ao longo de 2017, e o número de contribuintes do regime próprio da União foi de aproximadamente 1,3 milhão no mesmo ano, infere-se que a referida redistribuição só foi possível por conta das diferenças salariais dos servidores da União em relação aos trabalhadores em geral, conjugadas com a ausência de teto no salário de contribuição do regime próprio, à exceção dos servidores que aderiram ao regime de previdência complementar, que ainda correspondem a uma parcela reduzida do total de servidores.

As estimativas oficiais não levam em conta a aplicação da alíquota extraordinária por falta de parâmetros. No caso dos regimes próprios, alteraram-se as alíquotas das contribuições ordinárias e introduziu-se a possibilidade de adoção da contribuição extraordinária. As estimativas de impacto do governo federal não devem levar em conta a contribuição extraordinária, pois a PEC não traz elementos para isso. Em particular, não há qualquer indicação a respeito de alíquotas. De acordo com o proposto, a União e cada estado ou município terão que avaliar a necessidade de complementar a contribuição ordinária em função da situação do respectivo regime.

A ausência de limites na PEC permitiria zerar o déficit atuarial dos regimes dos servidores com a escolha da alíquota extraordinária apropriada. A rigor, seria possível instituir a alíquota extraordinária que for necessária para equacionar o déficit, em complemento à alíquota ordinária. Vale lembrar que a PEC também não estabeleceu um teto para a alíquota ordinária, já que os entes federados estão livres para adotar alíquota superior aos 14% definidos provisoriamente. O limite para as alíquotas viria eventualmente da esfera política ou judicial, sob a alegação de confisco, por exemplo.

2.4.1 O efeito das mudanças nas contribuições previdenciárias sobre a receita do imposto de renda da pessoa física

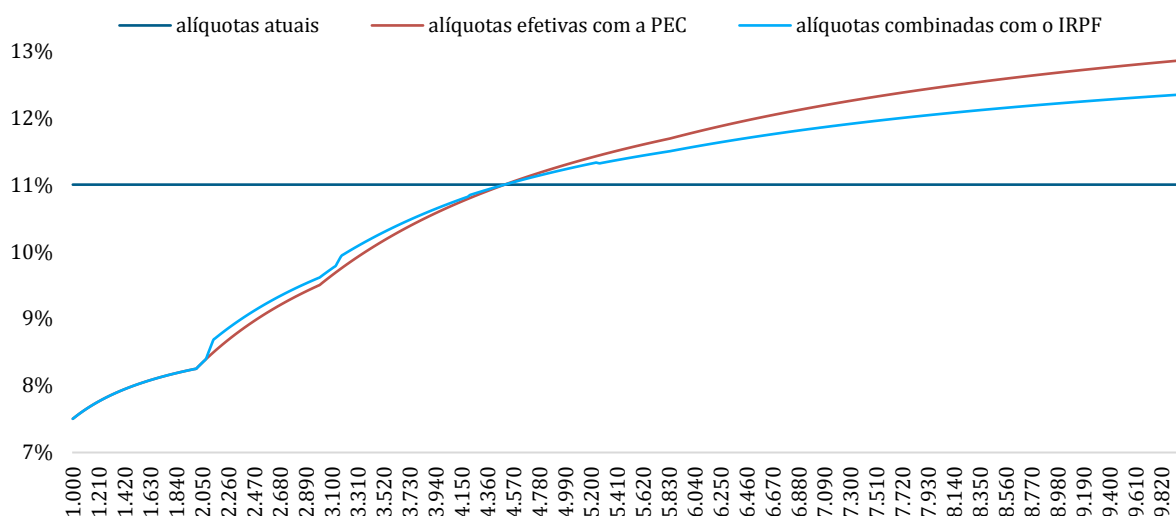
A mudança na receita com a contribuição previdenciária levará à mudança na receita com o imposto de renda. Um outro aspecto a ser considerado é o efeito direto das mudanças nas contribuições sobre a arrecadação com o Imposto de Renda da Pessoa Física. A base sobre a qual incide a alíquota desse imposto é líquida de contribuições previdenciárias. Assim, se o servidor ou o trabalhador passar a pagar uma contribuição maior, a base de cálculo do imposto de renda cai, assim como a arrecadação. Nos casos em que há diminuição da contribuição, a receita com o imposto de renda aumenta. Em qualquer situação, a variação da receita com o imposto de renda corresponde a uma fração da variação da contribuição, fração essa associada à alíquota do IRPF.

A União deverá perder receita com o imposto de renda que incide sobre seus servidores e, talvez, sobre o imposto que incide sobre os contribuintes do RGPS. No caso da União, o impacto negativo sobre a receita do imposto de renda reduz parte do ganho de receita com a contribuição ao RPPS. Esse impacto poderia ser, pelo menos em parte, compensado pelo ganho de receita do imposto de renda pago pelos contribuintes do RGPS, já que, nesse caso, prevalece entre os segurados o aumento de rendimento líquido da contribuição. Entretanto, como se verá na próxima parte, levando-se em conta as hipóteses adotadas e as informações disponíveis, as estimativas indicam que a receita com o imposto de renda

pago pelos contribuintes do RGPS também cairá. Mas, vale reforçar, o efeito final negativo sobre a arrecadação do corresponde a uma fração do aumento das receitas com as contribuições.

O Gráfico 6 ajuda a clarear o assunto ao apresentar as alíquotas efetivas do servidor federal em atividade com e sem a reforma, as mesmas mostradas no Gráfico 4, mas agora acompanhadas das chamadas alíquotas combinadas com o IRPF. Essas alíquotas traduzem os desembolsos com contribuições advindos da reforma, ajustados pelo efeito direto sobre o pagamento do imposto de renda. Os vencimentos vão apenas até R\$ 10.000,00 para deixar mais evidente a faixa que se quer destacar.

GRÁFICO 6. ALÍQUOTAS COMBINADAS DAS CONTRIBUIÇÕES DOS SERVIDORES ATIVOS DA UNIÃO AO RPPS POR NÍVEL DE REMUNERAÇÃO



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

As alíquotas efetivas e as combinadas são as mesmas até R\$ 1.903,98, que é a faixa de renda isenta do IRPF. Daí até R\$ 4.500,00, a alíquota combinada fica acima da alíquota efetiva e, após esse ponto, as posições se invertem. A razão é clara. R\$ 4.500,00, conforme se viu, é o vencimento a partir do qual o servidor ativo passa a contribuir mais como decorrência da PEC. Ao ter a renda líquida tributada pelo IRPF diminuída, esse servidor passa também a pagar menos imposto.

Os elevados salários pagos pela União levarão à perda de receita com o imposto de renda pago por seus servidores ativos. No caso da União, o ganho de receita com o IRPF até o vencimento de R\$ 4.500,00 certamente não compensará a perda de receita nos vencimentos acima desse valor. A razão é a mesma que explica o aumento das contribuições com a reforma. 80% dos servidores ativos ganham mais do que esse valor. Ademais, o IRPF é progressivo de tal modo que os servidores com salários mais baixos pagam menos IRPF em relação à respectiva renda do que os servidores situados nas faixas de renda mais alta. Tal fato está retratado no Gráfico 6 pelo aumento da diferença entre as alíquotas efetivas e combinadas, conforme cresce a renda do servidor.

Se os servidores inativos forem considerados, aumenta a perda de receita da União com o imposto de renda. Vale observar que se os servidores inativos forem considerados, a perda de receita com o IRPF fica mais pronunciada, pois, conforme visto, todos os inativos que recebem acima do teto do RPPS desembolsarão mais com as contribuições como

resultado da PEC e, por isso mesmo, todos pagarão menos IRPF. Enquanto isso, os que ganham abaixo do teto não são afetados pela PEC.

O efeito sobre a receita do IRPF advindo da inclusão dos segurados do RGPS na análise é mais dúbio. É fato que as estimativas oficiais indicam perda de receita com as contribuições ao RGPS de R\$ 27,6 bilhões, o que resulta em aumento da renda líquida tributada pelo IRPF. Entretanto, parte significativa dos segurados do RGPS contemplados com redução de contribuição deve estar na faixa de isenção do IRPF, com resultado nulo em termos de arrecadação. Conforme visto, cerca de 60% dos segurados contribuem com base em renda de até dois salários mínimos.

Entre os 40% restantes, há os contingentes dos que contribuem com base em renda acima e abaixo de R\$ 4.500,00, valor que marca o vencimento a partir do qual os segurados do RGPS contribuirão mais por conta da PEC. As estimativas feitas na próxima parte indicam que o ganho de receita de IRPF com os que ganham abaixo desse valor não compensará a perda de receita com os que ganham acima.

Os entes subnacionais são afetados pela redução na receita do imposto de renda via fundos de participação e recolhimento na fonte dos seus servidores. Nos estados e municípios, a inclusão do imposto de renda na análise opera de dois modos. O primeiro se dá por meio dos fundos de participação, já que, de acordo com o art. 159 da Constituição Federal, 21,5% da receita do imposto de renda são destinados ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e 24,5% ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O segundo modo se dá por meio do imposto de renda recolhido na fonte dos servidores dos estados e municípios. De acordo com o inciso I do art. 157, esse recolhimento é apropriado pelo próprio estado em relação aos seus servidores, assim como, com base no inciso I do art. 158, o recolhimento fica com o município em relação aos seus servidores.

A perda via fundos é certa, enquanto a perda via recolhimento dos servidores depende da distribuição salarial desses servidores. Em relação ao primeiro modo, a perda dos estados e municípios é provável, pois, conforme visto, é também provável que caia a receita do imposto de renda arrecadado pela União, como resultado da entrada em vigor da PEC. Já quanto ao segundo modo, a perda dependerá do aumento ou não da contribuição paga ao regime próprio pelos servidores dos estados e municípios, o que, por sua vez, dependerá da distribuição dos salários desses servidores, se for adotada a progressividade. Em caso de opção pela alíquota única de 14%, haverá com certeza aumento das contribuições, em parte compensada pela redução do recolhimento do imposto de renda na fonte dos respectivos servidores.

2.4.2 A interação entre o RPPS e os regimes de previdência complementar e de capitalização

A interação entre regimes previdenciários deve ser considerada nas análises de impacto fiscal. Um fator importante a ser levado em conta nas projeções das receitas e despesas do RPPS é a interação entre os regimes previdenciários disponibilizados aos servidores. A opção por um deles implica redução futura de benefícios do regime preterido, mas traz a esse, também, perda imediata de receitas.

A opção pelo regime complementar disponível aos servidores limita a aplicação da alíquota ao teto do RGPS. O texto atual da Constituição Federal prevê o regime de previdência complementar (RPC) nos §§ 14, 15 e 16 do art. 40. União, estados e municípios que instituem o RPC podem limitar a cobertura do respectivo regime próprio a valor equivalente ao teto do RGPS. Nesse caso, o servidor deve optar entre o RPPS, sem a referida limitação, ou o RPC. Aos servidores que ingressarem após a instituição do RPC, as opções resumem-se ao próprio RPC ou à cobertura pelo RPPS apenas até o teto do RGPS.

A transferência de servidores para o regime complementar reduz as receitas do RPPS. Em qualquer uma das duas opções oferecidas aos novos servidores, a contribuição revertida ao RPPS corresponde a 11% aplicados sobre a parcela da remuneração que vai até o teto do RGPS. Os servidores nessa condição pagam contribuição sobre a parcela do vencimento excedente, mas a receita resultante não é revertida para o RPPS, mas, sim, ao custeio dos benefícios dos próprios contribuintes, após período de capitalização. Dito de outro modo, a transferência de servidores de um regime para outro afeta negativamente as contribuições do RPPS, pois esses servidores deixarão de contribuir com base no total dos vencimentos e passarão a contribuir com base no teto do RGPS.

Atualmente, a participação dos servidores optantes pelo regime complementar é baixa. A proporção dos servidores do RPPS sujeita ao teto do RGPS ou optante do RPC ainda é reduzida porque, ou o ente ainda não instituiu o RPC, ou instituiu, mas, diante da atratividade relativa, o servidor preferiu manter-se no RPPS sem limite. De acordo com o Tesouro Nacional, Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais- 2018⁶, pg. 65, pelo menos 10 estados já haviam implementado o RPC. A União instituiu o seu no início de 2013 e a adesão, por enquanto, restringe-se a 75,7 mil servidores dos Poderes Executivo e Legislativo, cerca de 13,5% dos 562,2 mil servidores civis ativos no RPPS desses dois poderes.

A participação dos servidores optantes pelo regime complementar deverá aumentar ao longo do tempo. Entretanto, com o tempo, a proporção subirá necessariamente por conta do ingresso de novos servidores e das mudanças nas regras previdenciárias que alterem a atratividade relativa, a exemplo da PEC ora em análise que eleva as alíquotas das contribuições do RPPS. Ademais, a PEC obriga estados e municípios a instituir a previdência complementar em um prazo de dois anos (redação proposta para o § 14 do art. 40 e art. 16 da PEC), além de introduzir um outro sistema alternativo, o sistema de capitalização (redação proposta para o § 6º do art. 40 e novo art. 115 no ADCT). Nesse caso, a contribuição ou boa parte dela será destinada a contas individuais que, capitalizadas, servirão futuramente para pagar os benefícios do contribuinte.

O regime de capitalização poderá produzir o mesmo efeito sobre os atuais regimes. Enfim, esses sistemas alternativos, caso sejam atrativos, causarão importante impacto na receita previdenciária dos regimes de repartição que caracterizam tanto o regime próprio como o RGPS (as contribuições das gerações atuais financiam os benefícios das gerações anteriores). O sistema de capitalização, vale destacar, apresenta-se como alternativa também ao RGPS, de acordo com a PEC (novo art. 201-A), de tal modo que a estimativa da arrecadação desse regime em longos períodos também deve conter hipóteses a respeito da atratividade futura do sistema alternativo.

2.5 Exercício de estimativa do impacto fiscal das mudanças nas regras das contribuições previdenciárias

As estimativas do impacto fiscal das mudanças nas regras das contribuições ao RGPS e RPPS podem ser de curto, médio e longo prazo. No curto prazo, é possível supor que uma série de variáveis relevantes não se alteram. Admite-se que os contribuintes dos dois regimes permanecem os mesmos, assim como a distribuição salarial, decisiva nos cálculos por conta da aplicação progressiva das alíquotas.

Com o intuito de avaliar o impacto fiscal imediato das novas regras, faz-se primeiramente um exercício contrafactual. Vale dizer, calcula-se quanto seria a diferença entre as receitas de contribuições previdenciárias do RGPS e do IRPF⁷ pelas atuais regras e as receitas que teriam sido arrecadadas caso as novas regras já tivessem valendo em 2017, último ano

⁶<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Boletim+de+finan%C3%A7as+dos+entes+subnacionais+vers%C3%A3o+final+2/635d1169-777c-46bf-9e98-dab987e9f6f7>

⁷ Considera-se uma aproximação (*proxy*) das receitas do IRPF calculada a partir da tabela de incidência do imposto de renda retido na fonte.

com dados disponíveis a respeito da distribuição salarial dos empregados e trabalhadores domésticos contribuintes do RGPS. O *Box* nesta subseção do RAF, traz os detalhes dos cálculos feitos.

Os resultados na Tabela 6 sugerem que haveria uma perda na arrecadação de R\$ 1.519,6 milhões nas contribuições previdenciárias do RGPS e mais R\$ 326,6 milhões no IRPF caso tivessem sido adotadas as novas regras no ano de 2017, totalizando-se um impacto negativo de R\$ 1.846,2 milhões. As perdas com as contribuições se originam do fato de a quantidade de contribuintes que seriam beneficiados pela redução de alíquotas previdenciárias ser muito maior do que o de potenciais prejudicados pelo aumento de alíquotas (na média mensal, estimou-se que 29,4 milhões de contribuintes empregados e trabalhadores domésticos seriam prejudicados e 11,5 milhões seriam beneficiados).

Quanto às perdas com o IRPF, a totalidade dos contribuintes beneficiados com as mudanças nas alíquotas previdenciárias possui salários inferiores a R\$ 4.500 e, portanto, são isentos ou sujeitos a alíquotas efetivas mais baixas do IRPF. Ao passo que os prejudicados são majoritariamente contribuintes com salários superiores a R\$ 4.500 cujas alíquotas efetivas do IRPF são mais altas. Por isto, o aumento dos rendimentos (pós-contribuições previdenciárias) dos beneficiados gera um impacto pouco expressivo na arrecadação do IRPF e não compensa a perda de arrecadação ocasionada pela redução dos rendimentos (pós-contribuições previdenciárias) daqueles contribuintes prejudicados.

TABELA 6. IMPACTO FISCAL DAS MUDANÇAS NAS REGRAS DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS (R\$ BILHÕES DE 2019).

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2020-2029
Regime Geral de Previdência Social (RGPS) - Cenário: Regra Atual do Salário Mínimo														
Cont. prev.	-1.519,6	-1.580,5	-2.037,2	-2.167,4	-2.400,1	-2.638,3	-2.873,6	-3.096,2	-3.330,1	-3.582,6	-3.854,0	-4.146,6	-4.437,6	-32.526,4
IRPF	-326,6	-325,1	-278,0	-280,3	-278,8	-275,1	-270,5	-266,9	-262,7	-257,8	-252,3	-246,0	-238,8	-2.629,0
Total	-1.846,2	-1.905,6	-2.315,2	-2.447,6	-2.678,8	-2.913,4	-3.144,1	-3.363,1	-3.592,8	-3.840,4	-4.106,3	-4.392,6	-4.676,3	-35.155,4
Regime Geral de Previdência Social (RGPS) - Cenário: Reajuste do Salário Mínimo pelo INPC														
Cont. prev.	-1.519,6	-1.580,5	-2.037,2	-2.085,6	-2.143,8	-2.192,6	-2.235,7	-2.280,9	-2.328,7	-2.378,7	-2.431,0	-2.485,7	-2.542,7	-23.105,4
IRPF	-326,6	-325,1	-278,0	-284,6	-292,6	-299,2	-305,1	-311,3	-317,8	-324,6	-331,8	-339,2	-347,0	-3.153,2
Total	-1.846,2	-1.905,6	-2.315,2	-2.370,2	-2.436,4	-2.491,8	-2.540,8	-2.592,2	-2.646,5	-2.703,3	-2.762,8	-2.824,9	-2.889,7	-26.258,6
Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)														
Cont. prev.	-	-	2.538,1	2.541,8	2.544,1	2.546,2	2.548,3	2.550,4	2.552,2	2.553,8	2.555,2	2.556,4	2.557,2	25.505,7
IRPF	-	-	-702,7	-703,8	-704,5	-705,2	-705,8	-706,5	-707,0	-707,6	-708,0	-708,4	-708,7	-7.065,6
Total	-	-	1.835,3	1.838,0	1.839,6	1.841,1	1.842,5	1.843,9	1.845,2	1.846,3	1.847,2	1.847,9	1.848,5	18.440,1

Fonte: IFI. Nota: No cenário do RGPS com mudança na regra de salário mínimo, o reajuste pela inflação passa a valer a partir de 2020.

Este mesmo tipo de exercício contrafactual foi adotado para avaliar o impacto fiscal da mudança nas regras de contribuições previdenciárias dos servidores (ativos e inativos) do Poder Executivo Civil, mas tomando-se como referência o ano de 2019. **O resultado na Tabela 6 indica um impacto líquido na arrecadação do RPPS de R\$ 1.835,3 bilhões caso as novas regras já estivessem válidas no ano de 2019, considerando-se a diferença entre o ganho de R\$ 2.538,1 milhões nas contribuições previdenciárias e a perda de R\$ 702,7 milhões no imposto de renda.**

A lógica por trás do resultado no RPPS é inversa àquela aplicável ao RGPS. A maioria dos servidores ativos possui salários superiores a R\$ 4.500, estimados em 381,7 mil de um total de 493,4 mil servidores, e seria prejudicada pelo aumento de alíquotas. Assim, o ganho de arrecadação previdenciária com o aumento de alíquotas sobre esses servidores superaria em muito as eventuais perdas pela redução de alíquotas sobre uma minoria de servidores com salários inferiores a R\$

4.500. Para os servidores inativos o impacto é mais direto: os únicos afetados pela mudança nas regras são aqueles com aposentadorias superiores ao teto do RGPS que seriam prejudicados pelas alíquotas mais altas com impacto unívoco de ampliar a arrecadação.

Em compensação, estima-se que haveria uma queda na arrecadação do IRPF porque a redução dos rendimentos dos servidores ativos e inativos prejudicados (e as respectivas alíquotas de imposto de renda a que estão sujeitos) supera os ganhos de rendimentos (e as alíquotas de imposto) da minoria de servidores ativos de menores salários que seriam beneficiados.

Ocorre que as regras propostas, se aprovadas, terão validade por muitos anos, talvez décadas. Assim, a estimativa do impacto fiscal no médio e longo prazo pressupõe considerar uma série de variáveis que, no curto prazo, podem ser consideradas dadas. No caso do RGPS, é preciso levar em conta a evolução ao longo do tempo do número de contribuintes, bem como a sua distribuição por faixa de salário. O número de contribuintes muda em função do ingresso e da saída de pessoas no mercado de trabalho.

O ingresso no mercado de trabalho envolve determinantes como a evolução da população, da população economicamente ativa, e do emprego formal e informal, lembrando que o informal não gera contribuição. A saída depende da dinâmica de falecimentos e de emissões de novas aposentadorias que, por sua vez, levam em conta as regras vigentes que, em geral, incluem entre os requisitos idade e tempo de contribuição. Já a distribuição dos contribuintes por faixa de renda pressupõe hipóteses a respeito da evolução da dinâmica da produtividade do trabalho e de seus efeitos distributivos, além de hipóteses em relação à regra de reajuste do salário mínimo.

Quanto ao RPPS, é preciso considerar ainda a evolução do número de servidores públicos, o que envolve avaliar a atratividade do setor público comparativamente ao privado, bem como a evolução da distribuição dos vencimentos, em parte dada pela política de recursos humanos seguida pelos entes federados.

O RPPS traz algumas peculiaridades ausentes no RGPS. A aposentadoria ou o falecimento não implica encerramento da contribuição, pois aposentados e pensionistas também contribuem. O que ocorre nesses casos é a redução da alíquota efetiva, pois a parcela do benefício até o teto do RGPS é isenta. Já o servidor que permanece na ativa, mesmo que tenha cumprido os requisitos para a aposentadoria, faz jus ao abono permanência (devolução da contribuição). Curiosamente, o servidor nessa situação que decide se aposentar, traz ganhos em termos de receita, mas, perdas em termos de despesa, se um novo servidor for empossado no cargo vago.

Enfim, a estimativa do impacto fiscal das mudanças nas regras das contribuições é bastante complexa, pois demanda diferentes tipos de informações e dados, muitas vezes não disponíveis, levando à necessidade de hipóteses simplificadoras. Feitas essas ressalvas, a Tabela 6 apresenta uma extrapolação do exercício de simulação contrafactual para o período 2020-2029 cujas fontes de dados e procedimentos metodológicos estão detalhados no *Box* ao final desta subseção do RAF. Trata-se de um primeiro esforço da IFI para projetar o impacto fiscal de longo prazo da mudança nas regras de contribuições do RPPS e do RGPS.

O exercício de extrapolação considera duas alternativas de reajuste do salário-mínimo para projetar o impacto das mudanças nas contribuições do RGPS (mantendo-se os demais parâmetros constantes): i) a regra atual de correção pela inflação do ano anterior mais a variação do PIB verificada dois anos antes; e ii) a reposição apenas pela inflação do ano anterior. **Os resultados na Tabela 6 para o decênio 2020-2029 indicam que a mudança nas alíquotas previdenciárias geraria uma perda de arrecadação de contribuições ao RGPS de R\$ 32,5 bilhões ou de R\$ 23,1 bilhões dependendo da regra de salário mínimo.**

Um dos fatores responsáveis pela diferença nas projeções de arrecadação é a vinculação da primeira faixa da tabela progressiva ao salário mínimo, diferentemente das demais faixas para as quais se prevê reajuste pela inflação. Devido à

vinculação, o crescimento real do salário mínimo acaba por ampliar a faixa sujeita à alíquota mínima de 7,5% e, por conseguinte, reduzir as alíquotas efetivas de todos contribuintes. Além disto, uma parcela expressiva dos salários dos trabalhadores de baixa renda é indexada ao piso salarial. Quanto maior seu crescimento, maiores serão o crescimento da massa salarial indexada ao piso e o impacto na arrecadação ocasionado pela redução da alíquota atual de 8,0% para a nova alíquota de 7,5%.

No caso do RPPS, os resultados são pouco sensíveis à hipótese de evolução do salário mínimo. **Na Tabela 6 está apresentada uma única projeção de impacto fiscal que aponta um ganho de arrecadação nas contribuições dos servidores civis do Poder Executivo de R\$ 25,5 bilhões no decênio 2020-2029.**

Grosso modo, nossas projeções estão em linha com as estimativas de impacto divulgadas pelo governo na exposição de motivos da PEC 6/2019. O governo estima um ganho arrecadatório com as mudanças de alíquotas do RPPS da União de R\$ 29,3 bilhões que fica um pouco acima das estimativas da IFI de R\$ 25,5 bilhões. A divergência é justificável pela diferença de cobertura das duas projeções. Devido à indisponibilidade de informações sobre a distribuição de salários e aposentadorias do Poder Legislativo, Judiciário e Ministério Público, nossa estimativa está subestimada porque só contempla os servidores do Poder Executivo, responsáveis por cerca de 80% das contribuições de servidores civis ao RPPS Federal.⁸

Para o RGPS, o governo estima uma perda de arrecadação de R\$ 27,6 bilhões que se situa no intermédio do intervalo previsto pela IFI de R\$ 23,1 bilhões a R\$ 32,5 bilhões dependendo da regra de salário mínimo. As possíveis razões para divergências de estimativas passam pela assunção de diferentes hipóteses de evolução do salário mínimo, massa salarial e quantitativo de contribuintes empregados, entre outras. As projeções são condicionais ao conjunto de hipóteses utilizadas, mas ainda assim as magnitudes encontradas pela IFI não destoam muito das estimativas oficiais do governo.

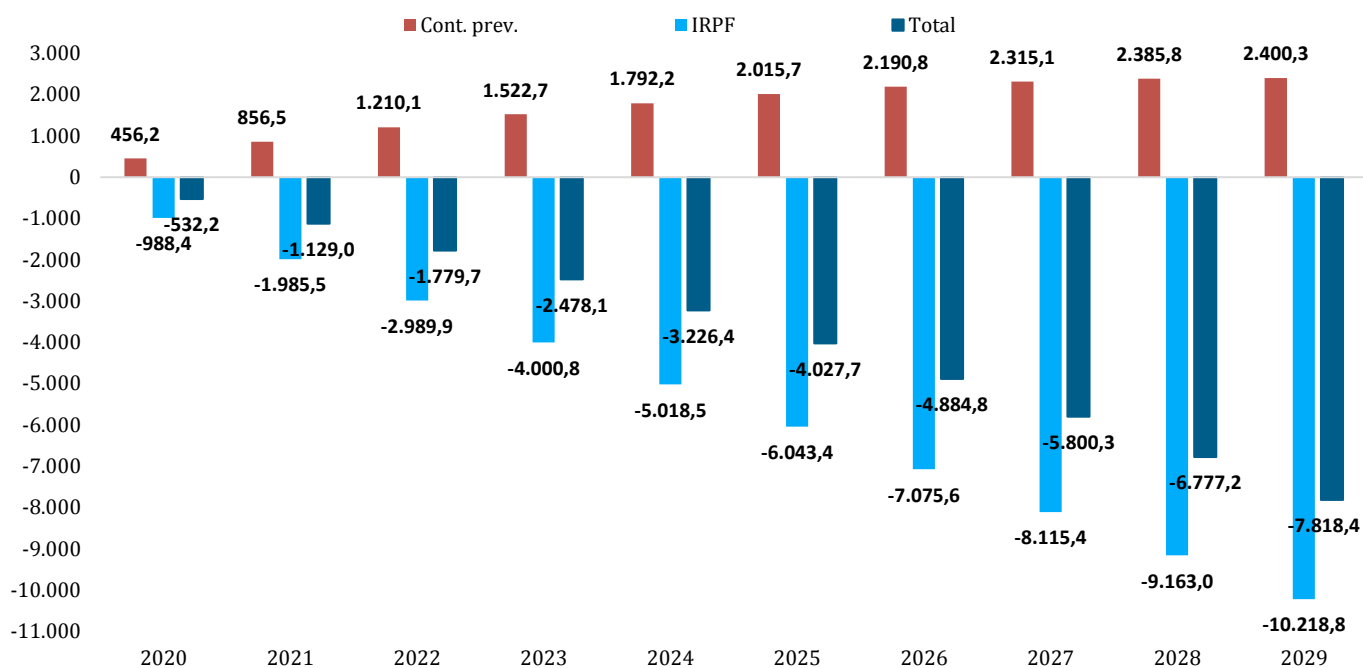
A principal diferença em relação às estimativas do governo na avaliação de impacto aparece quando incluímos o efeito das mudanças das contribuições previdenciárias sobre o imposto de renda. No cenário que mantém a regra atual de salário mínimo, por exemplo, nossa avaliação de impacto direto sobre as contribuições previdenciárias aponta para uma situação próxima da neutralidade: a projeção da perda de arrecadação no RGPS de R\$ 23.105,4 milhões é quase integralmente compensada pelo ganho arrecadatório no RPPS de R\$ 25.505,7 milhões ao longo do decênio 2020-2029.

O quadro se desequilibra quando incluímos as projeções de perdas adicionais na arrecadação do IRPF de R\$ 3.153,2 milhões e R\$ 7.065,6 milhões, respectivamente. **Após a inclusão desse efeito indireto, o impacto líquido negativo passa a ser de R\$ 26.258,6 milhões no RGPS e de R\$ 18.440,1 milhões no RPPS e o balanço entre os dois passa a ser negativo em R\$ 7.818,4 milhões, conforme está detalhado no Gráfico 7.**

Em resumo, a avaliação do impacto das mudanças nas regras de contribuições indica uma perda na arrecadação da ordem de R\$ 7,8 bilhões em uma década e não uma situação de neutralidade fiscal.

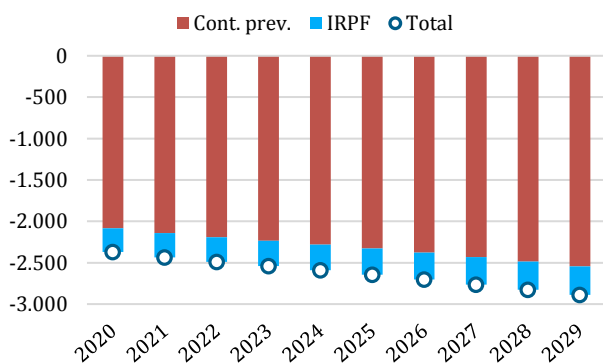
⁸ A base cadastral com cobertura mais ampla foi gentilmente cedida pela Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social do Ministério da Economia. Entretanto, na ocasião, o prazo de conclusão deste RAF já estava praticamente encerrado. De qualquer modo, a base de dados fornecida permitirá que a IFI aprimore a metodologia de estimação e refine suas projeções.

GRÁFICO 7. IMPACTO FISCAL ACUMULADO DAS MUDANÇAS NAS REGRAS DE CONTRIBUIÇÕES (R\$ BILHÕES DE 2019)



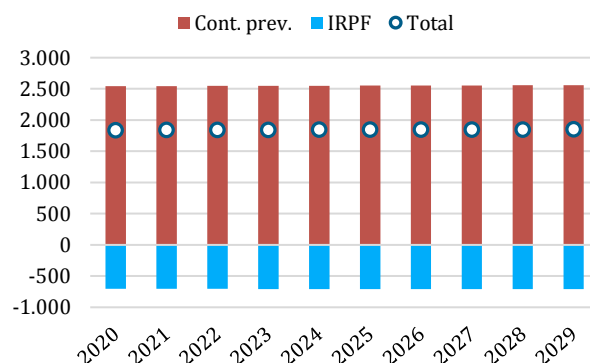
Fonte: IFI.

GRÁFICO 8. IMPACTO FISCAL ACUMULADO DAS MUDANÇAS NAS REGRAS DE CONTRIBUIÇÕES NO RGPS (R\$ BILHÕES DE 2019)



Fonte: IFI.

GRÁFICO 9. IMPACTO FISCAL ACUMULADO DAS MUDANÇAS NAS REGRAS DE CONTRIBUIÇÕES NO RPPS (R\$ BILHÕES DE 2019)



Fonte: IFI.

BOX – Exercício de estimativa do impacto fiscal das mudanças nas regras das contribuições previdenciárias

O exercício de mensuração do impacto fiscal das mudanças nas regras das contribuições previdenciárias subdivide-se em duas etapas básicas. A primeira consiste na simulação contrafactual do valor arrecadado com as contribuições previdenciárias do RGPS e do RPPS utilizando os dados da distribuição de renda da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-Contínua), do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) e do Painel Estatístico de Pessoal (PEP).

No caso do RGPS, tomou-se como referência as tabulações do AEPS de 2017, o último ano com informações disponíveis, que contém o número médio mensal de contribuintes empregados e de trabalhadores domésticos por faixas de valor do salário contribuição. A partir dos microdados da PNAD, foi construída a distribuição dos rendimentos do trabalho principal dos empregados com carteira (exclusive militares e servidores estatutários que são contribuintes de instituto de previdência). Os pesos populacionais da PNAD foram então ajustados para coincidir com as informações de referência das tabulações do AEPS e os montantes de rendimentos do trabalho principal foram anualizadas de modo a considerar os salários mensais e o 13º salário.

Em seguida, a distribuição dos salários dos contribuintes empregados foi utilizada para estimar as arrecadações das contribuições previdenciárias sob duas hipóteses: i) as regras de alíquotas atualmente vigentes; e ii) as regras previstas na PEC 6/2019. Por fim, são calculadas aproximações (*proxies*) das arrecadações do IRPF considerando a tabela do Imposto de Renda Retido na Fonte que incide sobre os salários, após serem deduzidas as contribuições previdenciárias.

A segunda etapa do exercício de mensuração consiste em extrapolar a simulação contrafactual para o período 2018-2029. A extrapolação toma como referência a distribuição dos salários dos contribuintes empregados da PNAD (ajustada pelos dados administrativos) e as projeções do cenário base da IFI para o crescimento da população contribuinte e da massa salarial no mesmo período. Mais precisamente, os pesos populacionais dos empregados da PNAD são reajustados anualmente para coincidir com a taxa de crescimento da população contribuinte e seus salários, para coincidir com a taxa de crescimento da massa salarial por contribuinte.

A única exceção é para os empregados que recebem o piso salarial. Neste caso, os reajustes salariais seguem duas alternativas de evolução do salário mínimo: i) a manutenção da regra atual de correção pela inflação do ano anterior mais a variação do PIB verificada dois anos antes; ii) a correção apenas pela inflação do ano anterior. As projeções do cenário base da IFI para o crescimento do PIB e para a inflação (INPC) serviram de referência no cálculo dos salários mínimos até 2029. Essa projeção de inflação também foi utilizada para atualizar os valores das tabelas de faixas progressivas das contribuições previdenciárias e do imposto de renda.

Ao final, o exercício de simulação contrafactual no ano de 2017 provê aproximações para os valores arrecadados pelas contribuições previdenciárias do RGPS e pela IRPF sob as regras atuais e a simulação contrafactual caso tivesse sido adota a nova regra prevista na PEC 6/2019. As extrapolações deste exercício para os anos 2019-2029 fornecem os valores arrecadados das contribuições previdenciárias e do IRPF sob ambas alternativas de regras. O impacto fiscal das mudanças nas regras de contribuições pode então ser calculado pela diferença dos valores arrecadados com a nova regra em relação aos valores arrecadados pela regra que vigora atualmente.

Vale esclarecer que esse exercício de extrapolação traz implícita a hipótese de que a distribuição dos salários dos contribuintes empregados se mantém praticamente inalterada. Isto é, quase todos os salários crescem à mesma taxa com exceção apenas dos trabalhadores no piso salarial que segue a regra de reajuste do salário mínimo.

Os procedimentos do RPPS são semelhantes aos utilizados no RGPS. Os microdados da PNAD permitem construir a distribuição dos rendimentos do trabalho principal dos servidores estatutários civis na área federal e dos rendimentos acima do teto do RGPS provenientes de aposentadoria ou pensão de instituto de previdência. Os pesos populacionais dos servidores civis federais da PNAD foram ajustados para coincidir com a tabulação da distribuição dos servidores do Poder Executivo Civil nas faixas remuneratórias da PEC 6/2019, encaminhada pela Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia. O mesmo tipo de ajustamento foi realizado com os pesos populacionais dos aposentados que recebem acima do teto do INSS para coincidir com a pirâmide de remuneração de servidores aposentados do Painel Estatístico de Pessoal (PEP). Os rendimentos de salários e aposentadorias dos servidores foram anualizados (multiplicando-se por 13) e serviram de base no cálculo de aproximações para os valores arrecadados de contribuições previdenciárias do RPPS e do IRPF, tanto pela regra atual quanto pela nova regra.

A extrapolação da simulação contrafactual para o período 2018-2029 considerou como hipóteses: i) taxa constante de cessações de benefícios de aposentadorias proporcional ao estoque de servidores inativos, calculada a partir da média histórica nos anos 2010-2018; ii) taxa constante de concessões de benefícios de aposentadorias proporcional ao estoque de servidores ativos, seguindo o padrão histórico dos anos 2010-2018, calibrada para considerar o efeito da PEC 6/2019; iii) taxa de reposição de um para um no quantitativo de servidores ativos; iv) salários de contribuição dos servidores ativos e aposentadorias reajustados pelas projeções de inflação (INPC) do cenário base da IFI.

Esse conjunto de hipóteses possibilita construir um cenário com a evolução dos quantitativos e dos reajustes de rendimentos dos servidores ativos e inativos que é utilizado para corrigir os pesos populacionais e os rendimentos da PNAD no período 2018-2029. Com isto, projetou-se os valores arrecadados de contribuições previdenciárias e do IRPF sobre os servidores civis do Poder Executivo sob as duas hipóteses de alíquotas.

2.6 Outras alterações relativas às receitas previdenciárias introduzidas pela PEC

A PEC veda o parcelamento a prazos longos das contribuições previdenciárias devidas. Além das alterações nas regras das contribuições fartamente discutidas nas partes anteriores, existem ainda outras inovações relativas às receitas previdenciárias introduzidas 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 veda a concessão de novos benefícios tributários por meio das contribuições previdenciárias. 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 clarifica a amplitude 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 previstas em lei*, deixando mais clara a abrangência dos fatos geradores da referida contribuição e reduzindo a margem para questionamento na Justiça.

A PEC requer a complementação da contribuição inferior ao mínimo ou o agrupamento de contribuições relativas a diferentes meses. Os novos §§ 14 e 15 do art. 195 requerem que o segurado complemente a contribuição quando inferior ao mínimo mensal exigido pela categoria, para fins de reconhecimento de tempo de contribuição no RGPS. A complementação poderá ser feita recorrendo-se a meses com contribuição excedente ou ao agrupamento de contribuições inferiores ao mínimo de meses diferentes para se chegar ao mínimo. 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 jornada parcial, intermitente ou variável.

A PEC altera a contribuição do produtor rural em regime de economia familiar. Uma última inovação no art. 195 diz respeito à contribuição do trabalhador e da trabalhadora rurais. Além das mudanças nos requisitos necessários para a aposentadoria, a PEC, por meio da redação proposta para o § 8º e do novo § 8º-A, ambos do art. 195, trata da contribuição para o RGPS do 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 o pagamento de contribuição anual mínima pelo produtor rural em regime de economia familiar. O § 8º do art. 195 prevê que os produtores rurais ali especificados devem contribuir para a previdência social com o valor que resulta da aplicação da alíquota sobre o resultado da comercialização da produção rural, respeitado 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 seja mantida a condição de segurado, notadamente quanto à contagem do tempo de contribuição para fins de aposentadoria, nos termos, limites e prazos definidos em lei.

A PEC define a contribuição anual mínima de R\$ 600,00 até a aprovação de lei complementar. Na ausência da lei, o art. 35 da PEC especifica que a contribuição mínima anual do grupo familiar é de R\$ 600,00 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.

Já o novo § 8º-B 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 do trabalhador, prevista no inciso II do art. 195, sem prejuízo da contribuição do empregador que consta na alínea *a* do inciso I do mesmo artigo.

A PEC exclui a contribuição que vier a substituir a contribuição previdenciária do empregador da imunidade conferida às receitas decorrentes de exportações. Por fim, o novo § 5º do art. 149 exclui a contribuição que vier a substituir a contribuição previdenciária do empregador da imunidade conferida às receitas decorrentes de exportações. O inciso I do § 2º do art. 149 da Constituição Federal torna essa receita imune à incidência de contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico. A contribuição a que se refere o § 5º do art. 149 é o tributo sobre o faturamento previsto no § 13 do art. 195, destinado a substituir, em um conjunto de setores da economia, a contribuição previdenciária do empregador, com o intuito de estimular o emprego. A receita obtida com o referido tributo é revertida para o RGPS. Portanto, a intenção com a mudança é reduzir a desoneração da receita dirigida a esse regime.