

Destaques

- A partir do modelo da LDO, a IFI projeta efeitos fiscais da PEC da Reforma da Previdência.
- IFI apresenta efeito fiscal da PEC da Reforma da Previdência ano a ano até 2029.
- Impacto fiscal no RGPS estimado pela IFI é de R\$ 670,9 bilhões, em dez anos.
- Gasto previdenciário agregado se estabilizaria em proporção do PIB em dez anos.
- Efeito da contenção da despesa com as aposentadorias por tempo de contribuição será de R\$ 352,2 bilhões.
- A redução de gastos promovida pelo aperto na idade mínima no rural foi estimada em R\$ 49,6 bilhões em 10 anos.
- Premissa para o salário mínimo é de correção apenas pela inflação.
- Efeito positivo do aumento das alíquotas das contribuições dos servidores do Poder Executivo Federal sobre a receita será de R\$ 25,5 bilhões, no período de 2020 a 2029.
- Nos Estados e Municípios, o efeito da cobrança de alíquotas previdenciárias progressivas dependerá da distribuição salarial dos servidores em cada ente.
- A IFI estima redução da receita com o IR, cobrado com base no rendimento líquido de contribuições, em cerca de 28% do ganho de receita com o aumento das alíquotas dessas contribuições.
- No âmbito do RGPS, a queda estimada das receitas em razão da alteração nas alíquotas de contribuição situa-se entre R\$ 23,1 bi e R\$ 32,5 bi, no período de 2020 a 2029.
- Proposta para a previdência dos militares é ampla e envolve também a reestruturação das carreiras.
- Regras para os militares contêm distinções relevantes em relação aos servidores civis e ao RGPS.

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

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

Facebook: www.facebook.com/instituicaoofiscalindependente

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

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

Resumo

- A redução da despesa previdenciária do RGPS, nos primeiros quatro anos da vigência da reforma, foi estimada em R\$ 76,1 bilhões. O ganho fiscal é crescente, chegando a R\$ 670,9 bilhões no horizonte de 10 anos, valor inferior, mas próximo do apresentado pelo governo (R\$ 715 bilhões). **(Página 9)**
- A redução de gastos promovida pelo aperto na idade mínima para as mulheres que se aposentam na modalidade rural (de 55 para 60 anos) foi estimada em R\$ 49,6 bilhões, em dez anos. Devido ao reduzido efeito fiscal estimado, o gasto previdenciário agregado subiria pouco, em proporção do PIB, de 8,9% em 2020 para 9,1% em 2029, mantendo-se, portanto, ainda relativamente estabilizado mesmo que essa alteração fosse retirada da PEC. **(Página 13)**
- A PEC institui a progressividade nas alíquotas de contribuição do regime dos servidores civis federais, com alíquotas de 7,5% a 22%. As alíquotas efetivas vão de 7,5% para quem ganha o salário mínimo até 16,8% para quem ganha aproximadamente o teto da União de R\$ 39.000,00. Há ainda a incidência da alíquota de 22% sobre a parcela do vencimento que supera os R\$ 39.000,00, o que eleva a alíquota efetiva para mais de 16,8%. Aposentados e pensionistas estarão sujeitos às mesmas alíquotas, à exceção da parcela do benefício até o teto do RGPS. Benefícios acima desse valor pagarão alíquota efetiva superior à atual. **(Página 21)**
- A alteração das alíquotas das contribuições dos servidores federais civis trará impacto fiscal positivo. Esse efeito decorre das elevadas remunerações pagas pela administração pública federal. De acordo com nossas estimativas, a mudança trará ganhos na receita de contribuição ao regime próprio da União de R\$ 25,5 bilhões no acumulado de 2020 a 2029, a preços de 2019, sem considerar o efeito advindo da cobrança junto aos servidores do Poder Legislativo, Judiciário e Ministério Público para os quais não estão disponíveis informações suficientes para a realização de estimativas. **(Página 32)**
- Aprovada a PEC, os estados e municípios poderão aplicar imediatamente (respeitada a noventena) a alíquota de 14% sobre os respectivos servidores, superior aos 11% que vigora atualmente na grande maioria dos entes subnacionais. Esses entes terão 180 dias para definir alíquota diferente dessa, desde que igual ou superior aos 14%, em caso de déficit atuarial. Na ocasião, definirão também a opção pela progressividade. Muitos estados deverão ter ganhos de receita, ainda que não na mesma intensidade da União, dadas as diferenças salariais. Já municípios menores poderão perder receita com a opção pela progressividade. **(Página 24)**
- Como as contribuições previdenciárias são deduzidas da renda tributável para fins de cálculo do imposto de renda, haverá efeito de queda na receita com esse imposto. Nós calculamos que os ganhos de receita com as contribuições dos servidores civis do Poder Executivo, de R\$ 25,5 bilhões, no acumulado de 2020 a 2029, a preços de 2019, virão acompanhados de perdas de R\$ 7,1 bilhões na arrecadação com o imposto de renda, levando ao resultado líquido de R\$ 18,4 bilhões, no acumulado do período. **(Páginas 32 e 33)**
- No RGPS, a aplicação das alíquotas da contribuição previdenciária passará a ser cumulativa. Como resultado, a alíquota efetiva irá de 7,5% para quem contribui com base no salário mínimo até 11,7% para quem contribui com base no teto. Os que ganham acima de R\$ 4.500,00 passarão a contribuir com uma alíquota maior do que a atual (11%). As faixas de renda entre R\$ 1.500,00 e R\$ 1.752,00 e entre R\$ 2.500,00 e R\$ 2.920,00 também pagarão um pouco mais com as novas regras. **(Página 22)**
- De acordo com nossas estimativas, o efeito fiscal positivo com as alíquotas progressivas, no caso do RPPS federal, é de R\$ 25,5 bilhões, no acumulado de 2020 a 2029, mas a perda no RGPS pode ficar entre R\$ 23,1 bilhões (regra do salário mínimo apenas pela inflação) e R\$ 32,5 bilhões (mínimo com ganho real). **(Páginas 31 e 32)**
- A mudança nas alíquotas e faixas de renda nas contribuições ao RGPS poderão provocar, além de queda de receita com as contribuições, redução da receita com o imposto de renda, cobrado com base no rendimento líquido de contribuições. Estimamos essa redução em R\$ 2,6 a R\$ 3,2 bilhões, no acumulado do período 2020 a 2029, a preços de 2019. Tal fato parece decorrer do baixo recolhimento de imposto junto às faixas de renda que contribuirão menos para o RGPS, de acordo com as novas regras da PEC. Na verdade, boa parte deles está isenta do referido imposto. **(Páginas 32 e 33)**
- A proposta de previdência para os militares é ampla e envolve também a reestruturação das carreiras. Segundo o Executivo, a economia em dez anos será de R\$ 10 bilhões: ganho de R\$ 97 bilhões na previdência, quase totalmente compensado pelo crescimento de R\$ 87 bilhões nas despesas com a reestruturação. As novas regras para os militares contêm distinções relevantes em relação aos servidores civis e ao RGPS, como a inexistência de contribuição para custeio da inatividade e a manutenção da integralidade e paridade dos proventos. **(Página 37)**

COMISSÃO DIRETORA DO SENADO FEDERAL

PRESIDENTE

Senador Davi Alcolumbre (DEM-AP)

1º VICE-PRESIDENTE

Senador Antonio Anastasia (PSDB-MG)

2º VICE-PRESIDENTE

Senador Lasier Martins (Pode-RS)

1º SECRETÁRIO

Senador Sérgio Petecão (PSD-AC)

2º SECRETÁRIO

Senador Eduardo Gomes (MDB-TO)

3º SECRETÁRIO

Senador Flávio Bolsonaro (PSL-RJ)

4º SECRETÁRIO

Senador Luis Carlos Heinze (PP-RS)

SUPLENTES DE SECRETÁRIO

1º SUPLENTE

Senador Marcos do Val (PPS-ES)

2º SUPLENTE

Senador Weverton (PDT-MA)

3º SUPLENTE

Senador Jaques Wagner (PT-BA)

4º SUPLENTE

Senadora Leila Barros (PSB-DF)

Secretário-Geral da Mesa

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

Diretora-Geral

Ilana Trombka

Secretaria de Comunicação Social

Angela Silva Brandão

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE

Diretor-Executivo

Felipe Scudeler Salto

Diretor

Rodrigo Octávio Orair

Analistas

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

Estagiários

Luiza Muniz Navarro Mesquita | Pedro Henrique Oliveira de Souza

Layout do relatório: SECOM/COMAP

Apresentação

A Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal publica, mensalmente, o Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF). Este é o principal produto da IFI, idealizado para cumprir boa parte dos objetivos dispostos na Resolução do Senado Federal nº 42, de 2016. A presente edição, assim como a anterior, é dedicada inteiramente ao tema da reforma da previdência. O objetivo é analisar o conteúdo da PEC nº 6, de 2019, e apresentar simulações a respeito de seus efeitos fiscais.

Este relatório está dividido em três seções. A primeira analisa as despesas do RGPS (regime geral) e apresenta simulações desagregadas para as aposentadorias por idade e por tempo de contribuição, pensões e outros benefícios. Escrutinamos o modelo enviado em planilhas eletrônicas pelo Executivo à CPI da Previdência, ainda durante o governo anterior. A partir do modelo, estabelecemos premissas macroeconômicas, populacionais e de mudança de regras para entender os efeitos esperados por tipo de benefício ao longo dos próximos dez anos.

Na segunda seção, apresentamos os cálculos dos efeitos esperados da adoção de alíquotas progressivas no âmbito do RGPS e do RPPS federal (regime dos servidores). Analisamos como funcionam as contribuições previdenciárias e explicamos a nova mecânica pretendida pela PEC da reforma da previdência. Finalmente, calculamos também os efeitos indiretos das novas alíquotas sobre a arrecadação do imposto de renda.

Na terceira seção, o foco é a proposta para os militares. Comparamos as mudanças pretendidas no caso geral dos servidores em relação ao dos militares e concluímos que há uma assimetria de tratamento. Analisamos também os efeitos da recomposição e da reestruturação salarial apresentada junto da reforma da inatividade dos militares.

Por fim, é importante registrar que este trabalho não esgota os esforços da IFI no que tange à reforma da previdência. Ainda pretendemos projetar os efeitos fiscais das mudanças no RPPS federal e avançar sobre o caso dos estados e municípios. Os resultados serão apresentados em breve, em notas técnicas e relatórios. A IFI utilizará todo o material e as ferramentas disponíveis para qualificar o debate público e subsidiar o Senado Federal na tarefa de avaliar as consequências fiscais da aprovação da PEC nº 6, de 2019.

Felipe Scudeler Salto

Diretor-Executivo

Sumário

DESTAQUES.....	1
RESUMO.....	2
APRESENTAÇÃO.....	4
1. ANÁLISE E SIMULAÇÕES PARA AS DESPESAS DO RGPS.....	6
1.1 Introdução.....	6
1.2 Os efeitos da PEC sobre as despesas do RGPS	6
1.2.1 Resultados das simulações do Governo Federal para as despesas do RGPS	8
1.2.2 Resultados das simulações da IFI para as despesas do RGPS	9
1.2.3 Metodologia de cálculo	13
Hipóteses utilizadas na simulação da PEC nº 6 referente às mudanças do RGPS.....	16
2. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS NA PEC Nº 6/2019 E SIMULAÇÕES	18
2.1 Introdução.....	18
2.2 As regras vigentes relativas às contribuições previdenciárias	18
2.3 As mudanças nas contribuições previdenciárias introduzidas pela PEC	19
2.4 Alguns fatores que condicionam o impacto fiscal das mudanças nas regras das contribuições previdenciárias	23
2.4.1 O efeito das mudanças nas contribuições previdenciárias sobre a receita do imposto de renda da pessoa física.....	26
2.4.2 A interação entre o RPPS e os regimes de previdência complementar e de capitalização	28
2.5 Exercício de estimativa do impacto fiscal das mudanças nas regras das contribuições previdenciárias	29
BOX – Exercício de estimativa do impacto fiscal das mudanças nas regras das contribuições previdenciárias.....	34
2.6 Outras alterações relativas às receitas previdenciárias introduzidas pela PEC	36
3. ANÁLISE DA PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DO REGIME PREVIDENCIÁRIO DOS MILITARES.....	37
1.1 Proteção Social dos militares.....	38
1.2 Reestruturação das carreiras militares	41
PROJEÇÕES DA IFI.....	44

1. ANÁLISE E SIMULAÇÕES PARA AS DESPESAS DO RGPS

1.1 Introdução

Esta seção calcula os impactos da PEC nº 6, de 2019 sobre o gasto previdenciário do RGPS. A Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal, atendendo a uma de suas prerrogativas – mensurar o impacto de eventos fiscais relevantes –, traz, nesta edição do Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF), uma análise pormenorizada dos impactos fiscais das medidas submetidas pelo Poder Executivo ao escrutínio do Senado Federal. O objetivo é contribuir para as discussões a respeito da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6, de 2019, que contempla a Reforma da Previdência Social em nosso país.

Na seção 2, será apresentada os efeitos esperados pela aprovação da PEC sobre as receitas do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) – que contempla, principalmente, aposentadorias e pensões de trabalhadores da iniciativa privada – e do Regime Próprio da Previdência Social (RPPS), o regime dos servidores públicos. Em trabalhos futuros, serão apresentadas as estimativas para as despesas do RPPS da União. Quanto ao Abono Salarial e ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), a IFI já estimou os efeitos das mudanças, que devem totalizar, em 10 anos, R\$ 178,9 bilhões².

A seção 1.2 analisa o impacto das medidas contidas na PEC nº 6, de 2019, sobre a evolução das despesas previdenciárias no âmbito do RGPS. A contribuição pretendida pela IFI nesta seção é a de realizar uma desagregação destas despesas para subsidiar o trabalho dos parlamentares durante a tramitação da proposta nas duas Casas Legislativas, assim como esclarecer ao restante da sociedade os impactos das alterações pretendidas.

Os efeitos da PEC colaborarão para reequilibrar as contas públicas brasileiras. Em linhas gerais, a proposta de reforma submetida à apreciação do Poder Legislativo modifica o marco legal para aumentar as receitas e conter a trajetória de crescimento das despesas dos regimes previdenciários existentes, de modo a garantir a sustentabilidade do pacto geracional³ pressuposto no funcionamento do modelo de repartição vigente no país. Conforme discutido na edição de março de 2019 deste Relatório, a rápida transição demográfica por que passa o país impõe a necessidade de revisão dos sistemas de pagamentos de aposentadorias e pensões aos brasileiros.

1.2 Os efeitos da PEC sobre as despesas do RGPS

IFI apresenta números desagregados para os efeitos da PEC da Previdência. Nesta seção, a IFI pretende desagregar a evolução das despesas com aposentadorias e pensões praticadas no RGPS, de modo a avaliar a factibilidade de cumprimento da economia prevista pelo Ministério da Economia, de R\$ 1,07 trilhão, ao longo de 10 anos, com a aprovação da PEC nº 6, de 2019⁴. Importante lembrar que esta economia prevista pelo Governo Federal engloba as alterações nas regras dos regimes geral e próprio da previdência (RGPS e RPPS), exceto militares. As modificações nas despesas do RPPS serão analisadas posteriormente por esta instituição.

² Veja o Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) de março de 2019 – <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2019/marco/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-mar-2019>

³ Por pacto geracional, entende-se a forma de financiamento do sistema previdenciário em que os trabalhadores ativos no mercado de trabalho custeiam os benefícios de aposentadoria recebidos pelos inativos.

⁴ Os cenários apresentados nesta seção representam a continuação do trabalho iniciado pelo então analista da IFI Carlos Eduardo Gasparini, em 2017, por ocasião da avaliação pelo Congresso Nacional da Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 2016. A IFI registra, aqui, o agradecimento pelos importantes esforços realizados por Gasparini, essenciais para a formulação da presente análise.

Há várias modalidades no INSS – tempo de contribuição e idade são as principais. O RGPS contempla os trabalhadores brasileiros inseridos na iniciativa privada, os quais podem optar por diferentes modalidades de aposentadoria, sendo as principais: aposentadoria por tempo de contribuição e aposentadoria por idade. Estão incluídos, também, pensionistas e beneficiários de auxílios e outras transferências, denominados benefícios acidentários.

É grande a relevância fiscal do RGPS, por congrega milhões de beneficiários. Conforme destacado na edição de março último do RAF – a primeira dedicada integralmente ao tema da Reforma da Previdência –, as despesas do RGPS totalizaram R\$ 553,95 bilhões, em 2018, segundo os dados oficiais.⁵ Esse montante inclui o pagamento de benefícios previdenciários, acidentários e assistenciais a uma clientela de 30,3 milhões de beneficiários e outros 4,8 milhões de beneficiários de programas assistenciais, totalizando 35,1 milhões de segurados. A dinâmica do regime, sob a legislação vigente, tende a gerar pressões crescentes sobre o gasto público federal.⁶

Em linhas gerais, as modificações no RGPS pretendidas na PEC nº 6, de 2019, são as seguintes:

(i) **fim da aposentadoria por tempo de contribuição.** A regra básica de elegibilidade será a idade (65 anos ao fim da transição), levando em consideração a mudança demográfica por que passa o país, com aumento na expectativa de sobrevida em idades mais avançadas. Além disso, a PEC nº 6 prevê a correção automática da idade mínima conforme vá aumentando a expectativa de sobrevida da população idosa;

(ii) **elevação da idade mínima para acesso à aposentadoria.** No caso dos trabalhadores rurais, a idade mínima das mulheres sobe de 55 para 60 anos, enquanto a idade mínima dos homens permanece em 60 anos. Para os trabalhadores urbanos, a idade mínima para as mulheres se aposentar sobe de 60 para 62 anos, ao passo que a idade mínima dos homens foi mantida em 65 anos;

(iii) **elevação do tempo de contribuição de 15 para 20 anos** como condição de acesso ao benefício previdenciário por idade;

(iv) **fixação de idade mínima em 60 anos para aposentadoria de professores**, de ambos os sexos, com exigência de **tempo mínimo de contribuição de 25 anos para mulheres, e 30 anos para homens**;

(v) **regra de cálculo dos benefícios passará a levar em consideração a média dos salários e o tempo de contribuição dos indivíduos.** O cálculo passará a ser feito com base na média aritmética simples das remunerações e dos salários de contribuição utilizados como base para o RGPS. Sobre essa média aplica-se o percentual de 60%, que sobe dois pontos percentuais para cada ano adicional de contribuição que ultrapassar os 20 anos requeridos. Além disso, a média considerará todo o período contributivo do indivíduo, em vez dos 80% dos maiores salários de contribuição do período contributivo, multiplicado pelo fator previdenciário;

(vi) **introdução de readaptação e de avaliação periódica em aposentadorias por incapacidade permanente.** Esse tipo de aposentadoria ocorre com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se causada por acidente de trabalho, moléstia contagiosa ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei. A PEC nº 6 propõe a tentativa prévia de readaptação a outro cargo, além de avaliação periódica da persistência da incapacidade;

⁵ As informações constam do Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) e do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS), publicados pela Secretaria de Previdência do Ministério da Economia.

⁶ Para uma descrição mais detalhada dos estoques e das concessões dos benefícios no âmbito do RGPS, ver a edição de março de 2019 do Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF), disponível em http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554772/RAF26_MAR2019.pdf.

(vii) **pensão por morte será ajustada de acordo com o número de dependentes.** A PEC nº 6, de 2019, estipula que a pensão será equivalente a 60%⁷ do valor da aposentadoria ou, se ainda na ativa, 60% do benefício a que teria direito caso fosse aposentado por incapacidade permanente. Os 60% serão acrescidos em 10 pontos percentuais para cada dependente, até o limite de 100%. Como resultado, a nova regra proposta na PEC reduzirá os valores pagos a título de pensão por morte, a menos que o segurado tenha cinco dependentes;

(viii) **regras destinadas aos segurados com tratamento diferenciado,** como trabalhadores que exerçam atividades em condições especiais e deficientes, **serão alteradas;**

(ix) **acúmulo de benefícios será restringido.** O segundo benefício recebido sofrerá descontos progressivos, nas situações em que o acúmulo é permitido; e

(x) **instituição de regras de transição** para os trabalhadores que já estejam contribuindo para a aposentadoria. As alterações foram exploradas detalhadamente na edição de março de 2019 deste RAF.

1.2.1 Resultados das simulações do Governo Federal para as despesas do RGPS

Esta seção apresenta a economia de recursos prevista pelo Governo Federal com a PEC nº 6, de 2019, que trata da Reforma da Previdência. Os resultados contemplam horizontes de quatro e 10 anos e são apresentados no Quadro 1⁸:

QUADRO 1. PREVISÃO DO GOVERNO PARA A ECONOMIA DE RECURSOS COM A PEC Nº 6, DE 2019

Impacto líquido (R\$ bilhões de 2019)	Horizonte de 4 anos	Horizonte de 10 anos
Reforma do RGPS	82,5	715,0
Reforma no RPPS da União	33,6	173,5
Mudanças das alíquotas no RPPS da União	13,8	29,3
Mudanças das alíquotas no RGPS	-10,3	-27,6
Assistência física e focalização do abono salarial	41,4	182,2
Total	161,0	1.072,4

Fonte: Exposição de Motivos que acompanhou a PEC nº 6, de 2019. Elaboração: IFI.

Governo projeta economia de R\$ 1,07 trilhão em 10 anos. De acordo com a Exposição de Motivos (EM) nº - 00029/2019, a economia prevista nos dois horizontes considerados é de R\$ 161,0 bilhões, em quatro anos, e de R\$ 1,07 trilhão, em 10 anos. Somente com as despesas do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), as economias seriam da ordem de R\$ 82,5 bilhões, ou 51,2% do total, e de R\$ 715,0 bilhões, ou 66% do montante previsto.

Governo ainda não divulgou dados desagregados, o que motivou o presente trabalho da IFI. A referida exposição de motivos, no entanto, não apresenta as projeções de forma desagregada, de forma a permitir uma melhor análise a respeito das modificações previstas nos dispositivos da PEC nº 6. Essa foi a motivação para as simulações realizadas pela

⁷ Na verdade, 50% + 10% por dependente. Como sempre haverá ao menos um dependente, parte-se automaticamente de 60% + 10% a cada dependente adicional.

⁸ Ver EM nº 00029/2019 ME. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=6C1852F7A471E6C6487747B9E018B715.proposicoesWebExterno1?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019. Acesso em 21/03/2019.

IFI e apresentadas na próxima seção, de modo a oferecer contribuição para a qualificação do debate em torno da reforma previdenciária proposta. O intuito é permitir aos parlamentares e à sociedade como um todo uma melhor percepção quanto ao peso das despesas do RGPS no gasto total da União com o pagamento de benefícios previdenciários.

1.2.2 Resultados das simulações da IFI para as despesas do RGPS

Esta seção apresenta os resultados das simulações conduzidas pela IFI para a PEC nº 6, de 2019. Para alinhar os resultados àqueles divulgados na EM nº 00029/2019, as projeções das economias com a reforma são apresentadas para horizontes de quatro e dez anos, mas também são apresentados os valores de economia em cada ano ao longo dos próximos dez anos. As simulações conduzidas pela IFI, para o período de 2020 a 2029, contemplam as alterações nas regras de concessão dos seguintes benefícios:

- (i) **aposentadoria por idade de homens e mulheres;**
- (ii) **aposentadoria por tempo de contribuição (usual, professores e especial);**
- (iii) **pensão por morte; e**
- (iv) **aposentadorias por invalidez.**

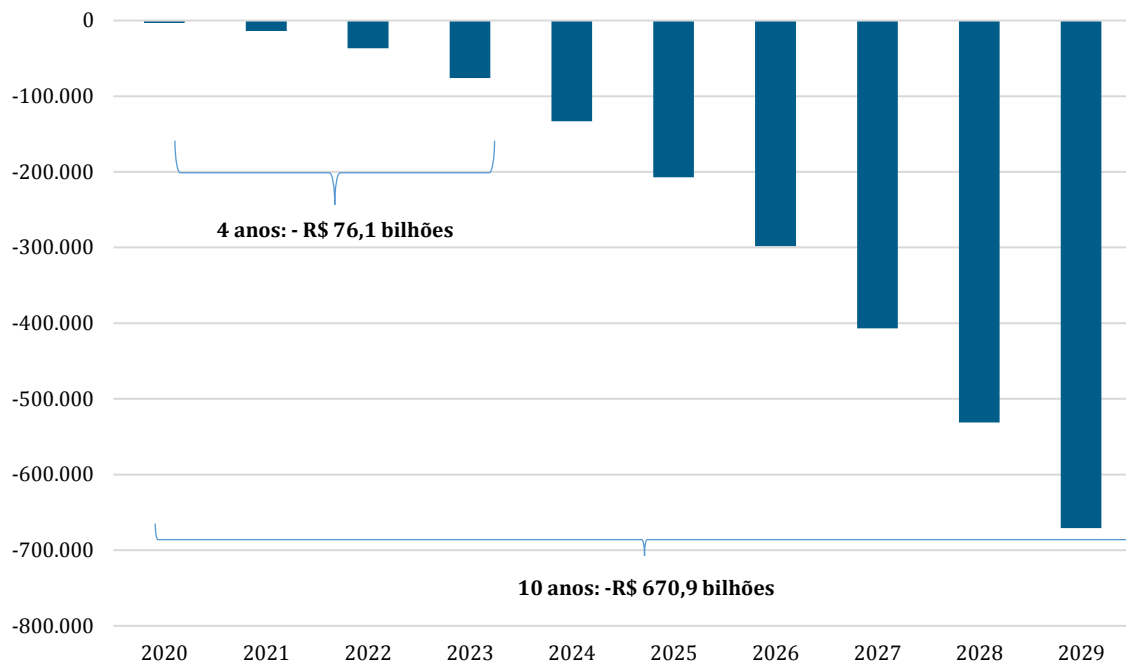
Para todos os grupos foram estimados os efeitos separados para homens e mulheres, das clientelas rural, urbana-piso previdenciário e urbana-acima do piso previdenciário.

Impacto fiscal esperado pela IFI é de \$ 670,9 bilhões, em dez anos. O impacto fiscal das medidas sobre o RGPS contidas na PEC nº 6, de 2019, foi calculado como a diferença, ao longo do tempo, entre a despesa prevista com os benefícios previdenciários a partir das regras constantes da proposta e a despesa projetada com base nas regras atuais, assumindo-se, na simulação, que o salário mínimo estará indexado apenas à inflação.

De acordo com a metodologia empregada e as hipóteses adotadas pela IFI, que serão apresentadas na próxima seção, foi calculada redução da despesa previdenciária do RGPS, nos primeiros quatro anos da vigência da reforma, da ordem de R\$ 76,1 bilhões. O ganho fiscal é crescente, chegando a R\$ 670,9 bilhões no horizonte de 10 anos (Gráfico 1) – valor inferior, mas, ainda assim, próximo do apresentado pelo governo (R\$ 715 bilhões).

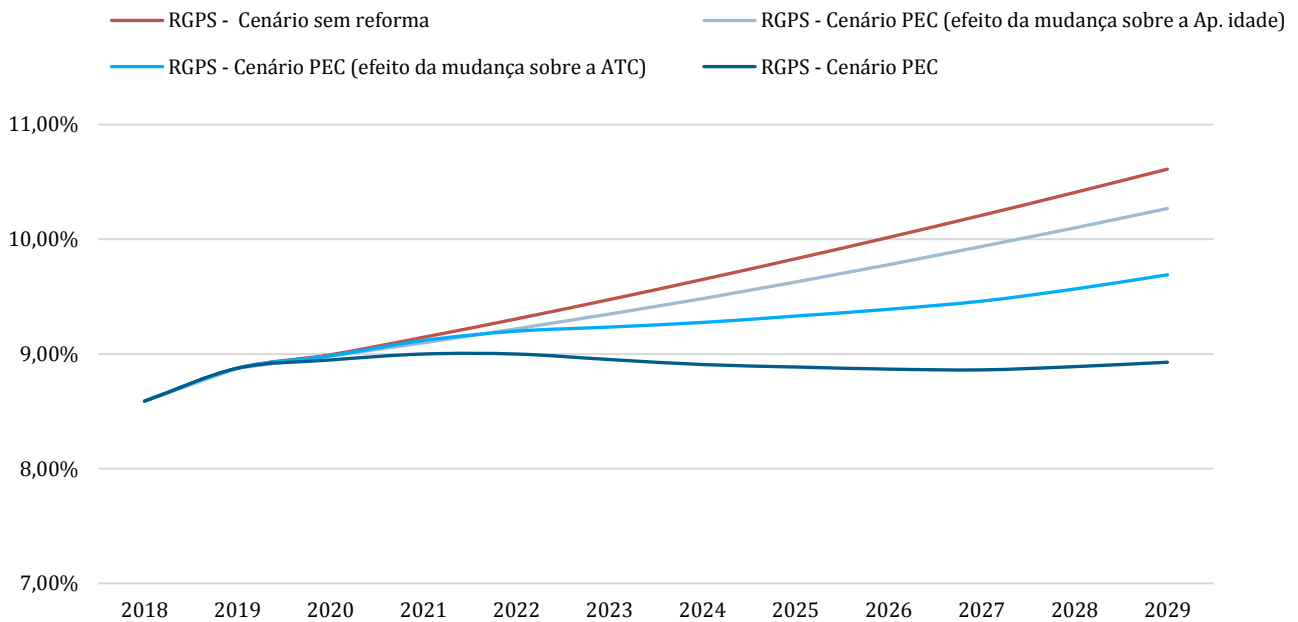
PEC conterá o ritmo de crescimento do gasto previdenciário agregado como proporção do PIB. No cenário traçado a partir da reforma proposta, o gasto previdenciário agregado do RGPS praticamente se estabilizaria em proporção do PIB, passando de 8,6% para 8,9% entre 2019 e 2029 (Gráfico 2). Sem as mudanças, por outro lado, a despesa continuaria crescendo em ritmo forte e chegaria a 10,6% em 2029. Nesse sentido, a reforma tem capacidade de conter o gasto previdenciário e ajudar a estabilizar a situação fiscal do país.

GRÁFICO 1. IMPACTO DA REFORMA PARA O RGPS (R\$ BILHÕES)



Fonte: IFI.

GRÁFICO 2. DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS - RGPS (EM % DO PIB)



Fonte: Resultado do Tesouro Nacional e IFI. Elaboração: IFI.

Efeito mais relevante viria da contenção da despesa da aposentadoria por tempo de contribuição, cujo impacto é estimado em R\$ 352,1 bilhões. A Tabela 1 exibe o impacto fiscal desagregado resultante de mudanças de regras contidas na PEC para a evolução de cada tipo de benefício, ano a ano, ao longo da próxima década:

- (i) aposentadorias por idade (**R\$ 143,4 bilhões** em dez anos);
- (ii) aposentadorias por tempo de contribuição - usual, professores e especiais (**R\$ 352,2 bilhões**);
- (iii) pensão por morte (**R\$ 100,1 bilhões**); e
- (iv) aposentadoria por invalidez (**R\$ 75,1 bilhões**).

A economia total estimada corresponde à soma das economias individuais⁹.

⁹ Ainda que no modelo de projeção adotado idealmente seria mais preciso, em termos metodológicos, estimar o impacto simultâneo de todas as mudanças, optamos por estimar os efeitos individuais para dar sensibilidade à cada uma das mudanças pretendidas pela PEC. Estimadas simultaneamente, chegamos em uma economia acumulada em dez anos da ordem de R\$ 709 bilhões, valor ainda mais próximo do calculado pelo governo.

TABELA 1. ESTIMATIVA DA IFI PARA A ECONOMIA DE RECURSOS NO RGPS COM A PEC Nº 6, DE 2019

1 Aposentadoria por idade

Despesa previdenciária (R\$ bilhões)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Cenário sem reforma - regras atuais	557.235	586.379	619.927	642.914	666.634	691.097	716.308	742.212	768.733	795.853	823.590	851.953	880.893
Cenário PEC nº 6 - efeito das regras de concessão da Ap. idade	557.235	586.379	619.927	642.218	663.161	684.712	706.741	729.323	752.891	776.995	801.600	826.764	852.385
Impacto anual	-	-	-	695	- 3.473	- 6.386	- 9.567	- 12.888	- 15.842	- 18.858	- 21.990	- 25.188	- 28.507
Impacto acumulado	-	-	-	695	- 4.168	- 10.554	- 20.121	- 33.009	- 48.852	- 67.710	- 89.700	- 114.888	- 143.396

2 Aposentadoria tempo de contribuição

Despesa previdenciária (R\$ bilhões)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Cenário sem reforma - regras atuais	557.235	586.379	619.927	642.914	666.634	691.097	716.308	742.212	768.733	795.853	823.590	851.953	880.893
Cenário PEC nº 6 - efeito das regras de concessão da ATC	557.235	586.379	619.927	642.236	664.595	683.139	698.180	713.417	729.694	746.033	763.202	783.077	804.416
Impacto anual	-	-	-	678	- 2.039	- 7.959	- 18.128	- 28.795	- 39.040	- 49.820	- 60.388	- 68.876	- 76.476
Impacto acumulado	-	-	-	678	- 2.717	- 10.675	- 28.803	- 57.598	- 96.638	- 146.458	- 206.845	- 275.721	- 352.198

3. Pensão por morte

Despesa previdenciária (R\$ bilhões)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Cenário sem reforma - regras atuais	557.235	586.379	619.927	642.914	666.634	691.097	716.308	742.212	768.733	795.853	823.590	851.953	880.893
Cenário PEC nº 6 - efeito das regras de concessão da pensão por morte	557.235	586.379	619.927	641.912	663.823	686.438	709.704	733.597	758.041	783.000	808.495	834.538	860.439
Impacto anual	-	-	-	1.002	- 2.811	- 4.659	- 6.604	- 8.615	- 10.693	- 12.853	- 15.095	- 17.415	- 20.453
Impacto acumulado	-	-	-	1.002	- 3.813	- 8.472	- 15.076	- 23.691	- 34.384	- 47.237	- 62.331	- 79.746	- 100.199

4. Aposentadoria por invalidez

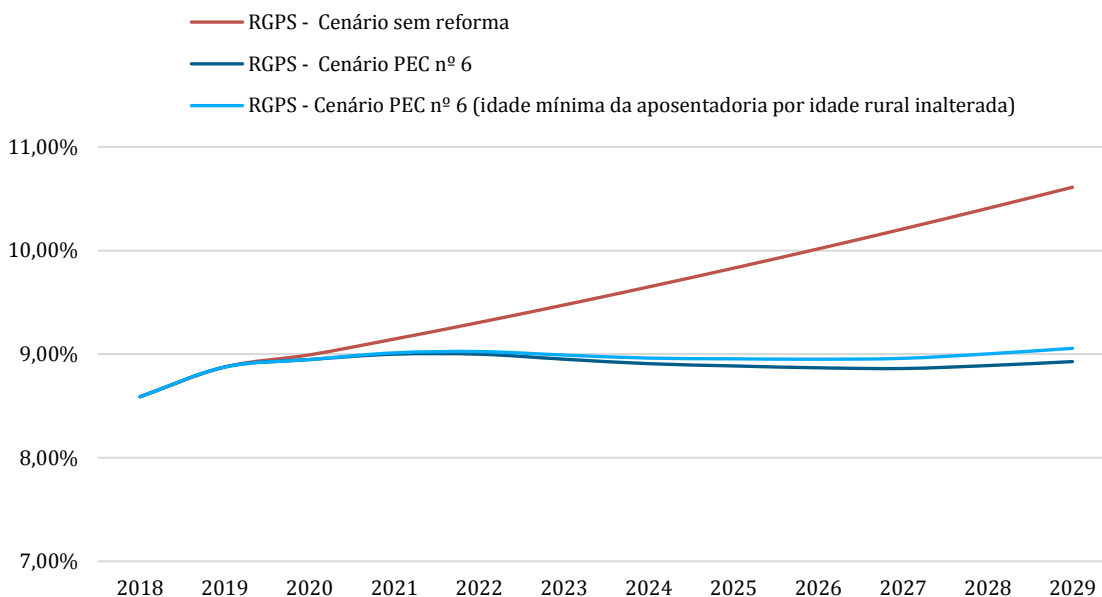
Despesa previdenciária (R\$ bilhões)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Cenário sem reforma - regras atuais	557.235	586.379	619.927	642.914	666.634	691.097	716.308	742.212	768.733	795.853	823.590	851.953	880.893
Cenário PEC nº 6 - efeito das regras de concessão da Ap. Invalidez	557.235	586.379	619.927	642.034	664.324	687.334	711.076	735.504	760.534	786.145	812.359	839.182	866.566
Impacto anual	-	-	-	879	- 2.310	- 3.763	- 5.231	- 6.708	- 8.200	- 9.707	- 11.231	- 12.770	- 14.327
Impacto acumulado	-	-	-	879	- 3.189	- 6.953	- 12.184	- 18.892	- 27.092	- 36.799	- 48.030	- 60.800	- 75.127

Simulação RGPS

Despesa previdenciária (R\$ bilhões)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Cenário sem reforma - regras atuais	557.235	586.379	619.927	642.914	666.634	691.097	716.308	742.212	768.733	795.853	823.590	851.953	880.893
Cenário PEC nº 6 - regras propostas	557.235	586.379	619.927	639.659	656.001	668.331	676.777	685.206	694.959	704.614	714.886	727.703	741.129
Impacto anual (1+2+3+4)	-	-	-	3.254	- 10.633	- 22.767	- 39.530	- 57.006	- 73.774	- 91.238	- 108.703	- 124.250	- 139.764
Impacto acumulado (1+2+3+4)	-	-	-	3.254	- 13.888	- 36.654	- 76.185	- 133.191	- 206.965	- 298.203	- 406.906	- 531.155	- 670.919

Fonte: Resultado do Tesouro Nacional (RTN) e IFI. Elaboração: IFI.

GRÁFICO 3. DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS (EM % PIB)



Fonte: Resultado do Tesouro Nacional (RTN) e IFI. Elaboração: IFI.

Elevação da idade mínima de 55 para 60 anos, na modalidade rural para mulheres, seria responsável por 7,4% da economia estimada em dez anos nos gastos do RGPS. A redução de gastos promovida pelo aperto na idade mínima para as mulheres que se aposentam na modalidade rural (de 55 para 60 anos) foi estimada em R\$ 49,6 bilhões pela IFI. No Gráfico 3, a curva intermediária aponta a evolução da despesa previdenciária do RGPS como proporção do PIB no cenário PEC, caso fosse mantida inalterada a idade mínima da aposentadoria rural. Devido ao reduzido efeito fiscal esperado em dez anos, o gasto previdenciário esperado subiria pouco, em proporção do PIB, de 8,9% em 2020 para 9,1% em 2029, mantendo-se, portanto, ainda relativamente estabilizado.

1.2.3 Metodologia de cálculo

As simulações foram realizadas dentro do arcabouço metodológico do modelo de projeções fiscais do RGPS descrito no Anexo IV.6 – Projeções Atuariais do RGPS (PLDO) de 2019. As simulações das despesas do RGPS, a partir das alterações propostas na legislação vigente pela PEC nº 6, de 2019, foram construídas pela IFI a partir do modelo desenvolvido, em 2016, pela Secretaria do Tesouro Nacional, pela Secretaria de Política Econômica do então Ministério da Fazenda e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)¹⁰.

¹⁰ Para maiores informações, ver Anexo IV.6 – Projeções Atuariais do RGPS do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) de 2019. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/orcamento-anual-de-2019>. Acesso em 10/04/2019.

A IFI obteve as planilhas contendo essa metodologia de simulação na página da CPI da Previdência do Senado Federal¹¹ (aberta ao público), organizada à época da apresentação da PEC nº 287, de 2016¹², pelo governo Michel Temer. Costanzi et al. (2008)¹³, em texto publicado pelo Ipea, simularam o efeito de mudanças contidas na PEC nº 287 sobre a trajetória da despesa agregada do RGPS e do BPC/Loas a partir do mesmo modelo. A ideia foi partir do mesmo arcabouço, mas com ajustes e estabelecendo as nossas próprias premissas.

Modelo utilizado segue padrões metodológicos do Banco Mundial e da OIT. De acordo com o Ministério da Economia, o modelo desenvolvido pelo Poder Executivo, há três anos, atualmente empregado para a realização de projeções oficiais de receitas e despesas previdenciárias, segue padrões internacionais de metodologias utilizadas pelo Banco Mundial e pela Organização Internacional do Trabalho nos estudos sobre impactos de mudanças em regimes previdenciários.

O objetivo dos autores do modelo, implementado em planilhas eletrônicas, foi atualizar a metodologia até então existente para análise do impacto de alterações em regras de funcionamento dos regimes previdenciários, conferindo maior aderência à conjuntura macroeconômica e à legislação vigente do RGPS - considerando-se modificações estabelecidas pela Lei nº 13.135, de 2015, e pela Lei nº 13.183, de 2015, as quais afetaram a duração das pensões por morte e a regra de cálculo dos benefícios previdenciários, nesta ordem. O modelo inovou também ao incorporar um módulo para avaliação de despesas com o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Apesar de ter caráter assistencial, o BPC é concedido e mantido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Ele está estruturado com informações de quantidades (demografia, mercado de trabalho, segurados, benefícios existentes, concessões, cessações e estoques), preços (salários médios, regras de cálculo, valores de benefícios e reajustes) e valores (massa salarial, PIB, despesa e receita). A projeção demográfica produzida pelo IBGE por sexo e idade até 2060 e informações do mercado de trabalho obtidas na PNAD permitem construir subconjuntos populacionais relevantes para estimar a despesa previdenciária. Para a inserção das variáveis demográficas, são utilizados dados da Matriz Populacional do IBGE 2000-2060 por sexo e idade. Essas informações, por sua vez, aplicadas aos percentuais obtidas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD-IBGE) relativos à taxa de urbanização, taxa de participação no mercado de trabalho, taxa de ocupação e taxa de cobertura¹⁴, permitem decompor a população total, em um amplo horizonte temporal, em subconjuntos relevantes para a realização das estimativas do gasto previdenciário e assistencial (como a população ocupada e de contribuintes da previdência por coorte de sexo e idade).

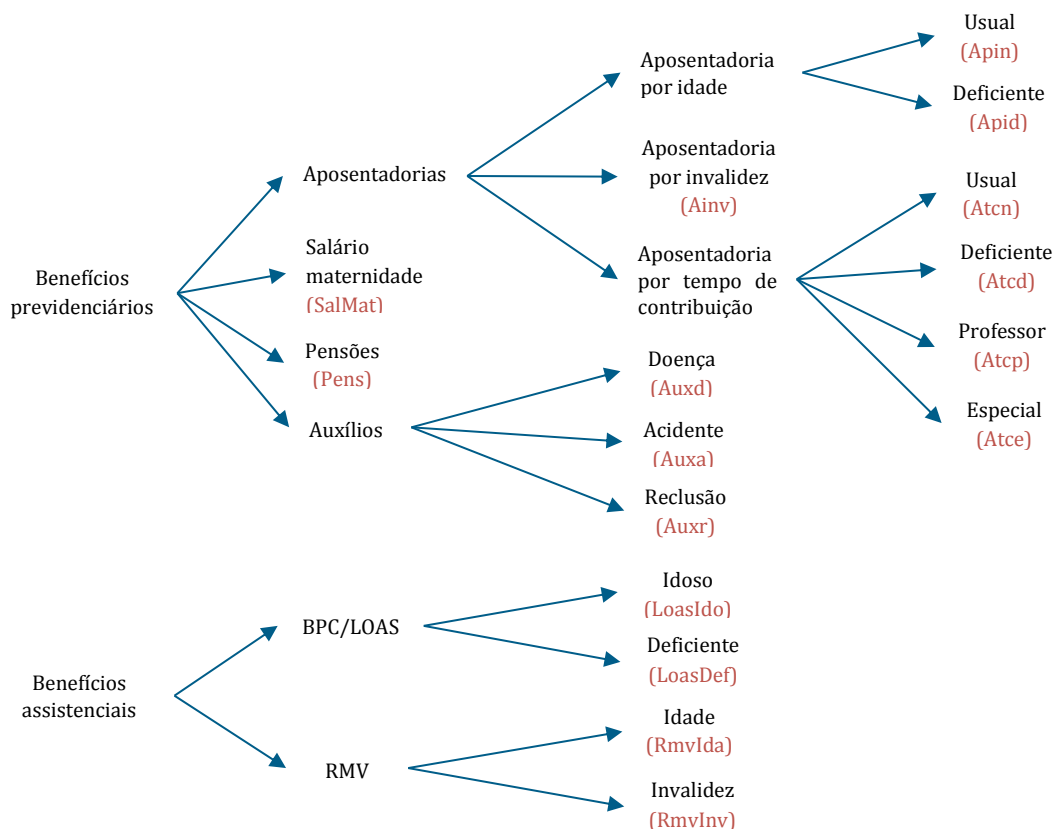
¹¹ Documento DOC 110 do então Ministério da Fazenda, disponível em <http://legis.senado.leg.br/comissoes/docsRecCPI?codcol=2093>. Acesso em 14/03/2019.

¹² <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>. Acesso em 15/03/2019.

¹³ Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180413_desafios_da_nacao_artigos_vol2_cap20.pdf

¹⁴ A taxa de cobertura é dada pela razão entre a população contribuinte e a população ocupada.

QUADRO 2. BENEFÍCIOS CONCEDIDOS NO ÂMBITO DO RGPS¹⁵



Fonte: Ministério da Economia. Elaboração – IFI

Evolução dos salários no mercado de trabalho evolui conforme os incrementos na produtividade do trabalho. Os rendimentos médios dos grupos de população ocupada e dos contribuintes que têm renda mensal acima do salário mínimo, conforme tratados no modelo, evoluem de acordo com a taxa de crescimento anual atribuída para a produtividade do trabalho. Esta informação é necessária para o cálculo da massa salarial e do valor dos benefícios urbanos acima do piso previdenciário. A premissas, contidas no modelo, de que (i) a evolução dos salários no mercado de trabalho se dará de acordo com os incrementos na produtividade do trabalho, e de que (ii) a proporção dos salários no PIB ficará constante ao longo do período de projeção, implicam que a taxa de expansão do PIB será idêntica ao crescimento da massa salarial da economia.

¹⁵ As siglas incluídas entre parênteses, as mesmas utilizadas no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) de 2019, significam: Apin – Aposentadoria por Idade (normal ou usual); Apid – Aposentadoria por Idade da Pessoa com Deficiência; Atcn – Aposentadoria por Tempo de Contribuição (normal ou usual); Atcd – Aposentadoria por Tempo de Contribuição da Pessoa com Deficiência; Atce – Aposentadoria por Tempo de Contribuição Especial; Atcp – Aposentadoria por Tempo de Contribuição do Professor; Ainv – Aposentadoria por Invalidez; SalMat – Salário-Maternidade; Pens – Pensões; Auxd – Auxílio-Doença; Auxa – Auxílio-Acidente; Auxr – Auxílio-Reclusão; LoasIdo – BPC/LOAS para idoso; LoasDef – BPC/LOAS para deficientes; RmvIda – Renda Mensal Vitalícia por Idade; RmvInv – Renda Mensal Vitalícia por Invalidez.

A projeção de despesas do RGPS, bastante detalhada, são realizadas por coortes de idade e sexo ao longo do tempo (2019 a 2060) para as clientelas rural, urbana que recebe o piso previdenciário e urbana que recebe acima do piso previdenciário, e desagregadas de acordo com o Quadro 2.

O modelo permite ajustar a taxa de reposição, afetada pela regra de cálculo dos benefícios. O valor estimado da despesa com benefícios previdenciários (de um salário mínimo) no ano corrente é construída a partir da multiplicação do valor mensal do benefício pela quantidade de pagamentos mensais e pelo estoque médio de benefícios naquele ano. Já o valor projetado da despesa com benefícios previdenciários acima do piso do ano corrente é igual à despesa do ano anterior (diminuído da taxa de mortalidade implícita da população) somada ao valor anual das novas concessões (taxa de reposição do benefício multiplicada pelo rendimento médio dos segurados). A taxa de reposição corresponde à relação entre o valor médio do benefício e o salário dos segurados.

O modelo possibilita ainda fixar ou incrementar a idade mínima. Além de permitir alterar a taxa de reposição, o modelo possibilita a modelagem de fixação ou incremento de idade mínima para o acesso aos benefícios. Assim, as simulações dos cenários de reforma apresentados na seção anterior foram construídas, em linhas gerais, a partir dos impactos das regras de transição sobre a quantidade de novas concessões (efeito quantidade influenciado pelas alterações da idade mínima) e das novas fórmulas de cálculo do benefício (efeito preço decorrente da mudança na taxa de reposição).

Hipóteses utilizadas na simulação da PEC nº 6 referente às mudanças do RGPS

Depois de apresentar a estrutura do modelo de referência adotado, descreveremos as principais hipóteses assumidas nas simulações para as premissas macroeconômicas (PIB, mercado de trabalho e preços).

Mudança no parâmetro de produtividade do trabalho. Nas simulações realizadas pela IFI com base no modelo detalhado no anexo IV.6 do PLDO de 2019, a produtividade do trabalho considerada é a do cenário macroeconômico da nossa instituição (1,0% ao ano) para a próxima década, enquanto o crescimento anual da produtividade do trabalho utilizado no modelo original do Poder Executivo descrito no PLDO de 2019 estava fixado em 1,7% ao ano.

A redução do parâmetro da produtividade gera, no âmbito do modelo, taxas de crescimento mais baixas para a massa salarial e o PIB. No curto prazo (2019 e 2020), consideramos as taxas de crescimento real do PIB projetadas pela IFI (2,3% e 2,4%) e, na sequência, assumimos, conforme a estrutura do modelo, que o PIB evoluirá à mesma taxa da massa salarial dos ocupados (em média, 1,7% ao ano). Mantivemos a hipótese utilizada no anexo IV.6 de que os valores dos benefícios acima do salário mínimo não terão crescimento real.

Assumimos que o salário mínimo é indexado apenas à inflação. O cenário da IFI contempla, a partir de 2020, quando não estará mais em vigência a regra de correção do salário mínimo prevista na Lei nº 13.152¹⁶, de 2015, reajustes do mínimo que reponham a perda de poder aquisitivo da variável. Isto é, a correção se dará apenas pela inflação acumulada nos 12 meses anteriores ao do mês do reajuste. Essa hipótese afeta os valores dos benefícios do piso previdenciário.

Na sequência, mostraremos como as principais alterações da PEC foram introduzidas no modelo de forma a diferenciar o cenário base do cenário que contempla as mudanças nas regras de concessão de benefícios e estimar o impacto fiscal.

¹⁶ De acordo com a Lei nº 13.152, de 29 de julho de 2015, a regra de reajuste do salário mínimo se dá a partir do cômputo da variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), do IBGE, nos 12 meses anteriores ao mês do reajuste, somada à variação percentual equivalente à taxa de crescimento real do PIB de dois anos antes ao do ano do reajuste. 2019 é o último ano para o qual há previsão de reajuste do salário mínimo de acordo com essa regra. A partir de 2020, uma nova regra de correção do mínimo terá de ser apresentada pelo Poder Executivo.

Mudanças na aposentadoria por idade (clientela urbana). Para as mulheres que se aposentarem com o piso, além do incremento da idade mínima, de 60 anos, em 2020, para 62 anos, em 2023, segundo a regra de transição, consideramos que o aumento da exigência contributiva de 15 para 20 anos pode incentivar a migração de pessoas com idade avançada e com baixa capacidade contributiva para o BPC – o modelo é flexível para lidar com migração de benefícios ao longo do tempo.

Aperto de regras de aposentadoria é modelado de maneira a afetar a demanda por BPC. Tomando como referência informações de 2016, do percentual de mulheres urbanas que se aposentaram por idade e tinham mais de 62 anos e 15 anos de contribuição em 2016 (8,4%) assumimos que 1/3 (ou 2,8%) deva deixar de contribuir, migrando para o BPC devido ao aperto na exigência de contribuição. Para os homens que se aposentarem no piso, também consideramos essa possibilidade. Do percentual de homens urbanos que se aposentaram por idade com mais de 65 anos e 15 anos de contribuição em 2016 (8,4%) assumimos que 1/3 (ou 1,7%) deva migrar.

Modelagem do tempo de contribuição requer modificações na chamada taxa de reposição. Para as mulheres que se aposentarem acima do piso, além do aumento da idade mínima, consideramos que a taxa de reposição do benefício sofrerá redução de 35%, em média, a partir de 2020, decorrente tanto da mudança na fórmula de cálculo do benefício (o valor da aposentadoria por idade é alterado de 70% do valor do salário com acréscimo de 1% para cada ano de contribuição para 60% + 2% por ano de contribuição adicional ao mínimo) quanto da redução da média dos salários considerados (de 80% para 100%). Para os homens (acima do piso) a taxa de reposição também foi ajustada em -35%. Cabe lembrar que a taxa de reposição é a razão entre os valores médios de aposentadoria e os salários médio de contribuição. Hipoteticamente, se a aposentadoria fosse igual ao salário, a reposição seria igual a 100%.

Mudanças na aposentadoria por idade rural. No caso das mulheres que se aposentarem por idade rural, a idade mínima foi ajustada de 55 para 60 em 2023.

Mudanças na aposentadoria por tempo de contribuição. Para a aposentadoria por tempo de contribuição assumimos que os segurados que estão próximos de cumprir o tempo de contribuição cumprirão o pedágio (regra de transição 3). A partir de 2022, para aqueles que recebem o piso previdenciário, consideramos a exigência de idade mínima como regra de acesso - progressiva com início em 58 para mulheres e 63 anos para homens, subindo para 62 e 65. Para os segurados que recebem acima do piso, dotados de mais anos de contribuição, também foi introduzida a idade mínima. Embora, para que pudesse ser contemplada a possibilidade de aposentadoria pela primeira regra de transição (a soma do tempo de contribuição com a regra de idade passa a ser a regra de acesso), a idade foi flexibilizada - progressiva com início em 55 para mulheres e 59 para homens em 2022. Para esse conjunto de segurados a fórmula de cálculo do fator previdenciário foi substituída pela nova. Já para a aposentadoria por tempo de contribuição especial e de professores assumimos a regra de transição de idade, com início em 57 anos em 2020, subindo para 60 anos.

Mudanças na Pensão por morte. Como a reforma desvincula a pensão do salário mínimo, o valor médio do benefício foi estimado levando em consideração o percentual do estoque de segurados que está na regra antiga e na nova regra (através de uma média ponderada). Para aqueles que recebem acima do piso, a taxa de reposição do benefício que consta no texto da PEC considera parcela de 60% da média dos salários acrescido em 10 pontos percentuais para cada dependente (consideramos, por hipótese, 1 dependente). Por essa razão, a queda na taxa de reposição, imputada no modelo, foi de 30% (= (70 menos 100)/100). Como não consideramos a vedação do acúmulo com aposentadoria (que deveria reduzir o fluxo de novos beneficiários), a economia projetada, portanto, pode estar sendo subestimada. As hipóteses sobre o número de dependentes quanto sobre o acúmulo, de todo modo, podem ser melhor calibradas a partir de informações presentes nos microdados da PNAD.

Mudanças na Aposentadoria por Invalidez. A PEC altera a fórmula de cálculo da aposentadoria (100% para 60% + 2% por ano de contribuição adicional ao mínimo), alterando também a média de salários considerados (de 80% dos maiores para 100%). A queda na taxa de reposição, imputada no modelo, foi de 42%.

2. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS NA PEC N° 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 RGPS¹⁷. 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.

¹⁷ 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.¹⁸ 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

¹⁸ 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 transitórias¹⁹, 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

¹⁹ 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%.

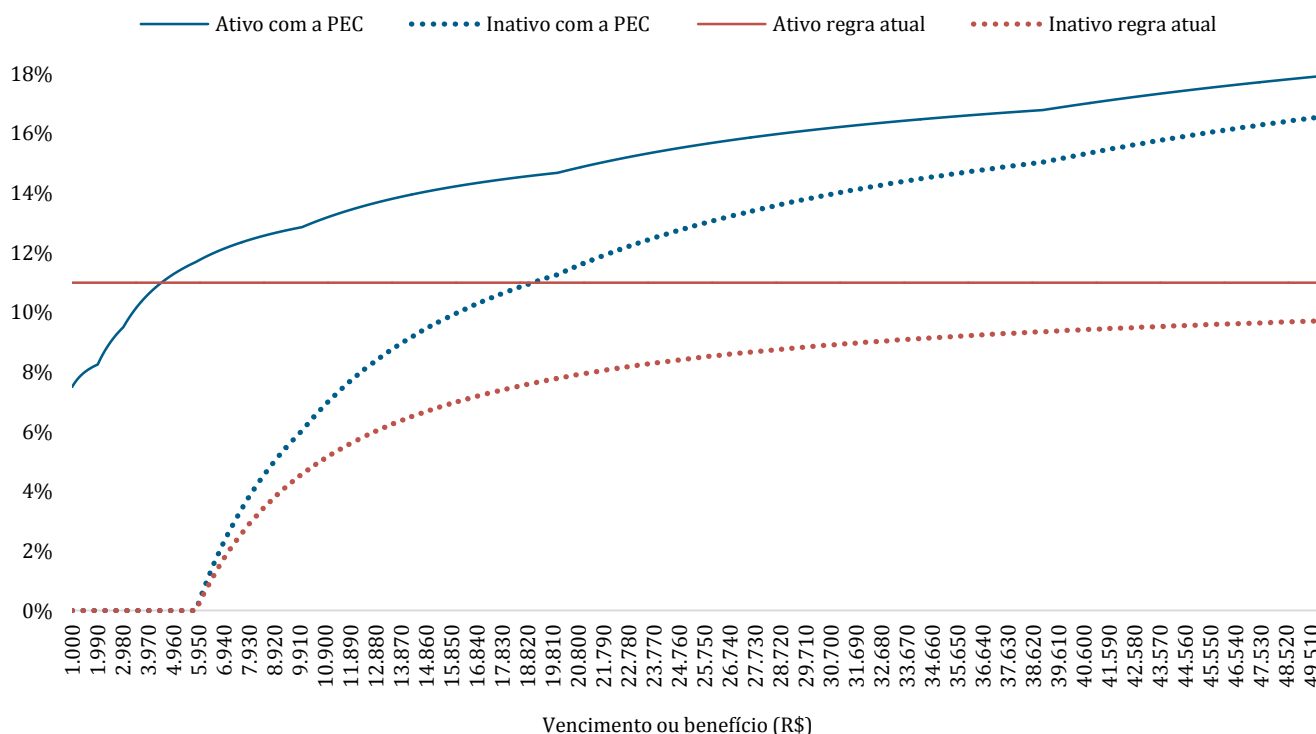
Cabe observar que, em que pese a referência à aplicação imediata das alíquotas previstas nos arts. 14 e 34 da PEC, a exigibilidade das contribuições precisará respeitar a noventena, de tal modo que a cobrança só poderá ocorrer após passados três meses da promulgação da emenda. Essa exigência aparece 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 Pessoal²⁰ 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.

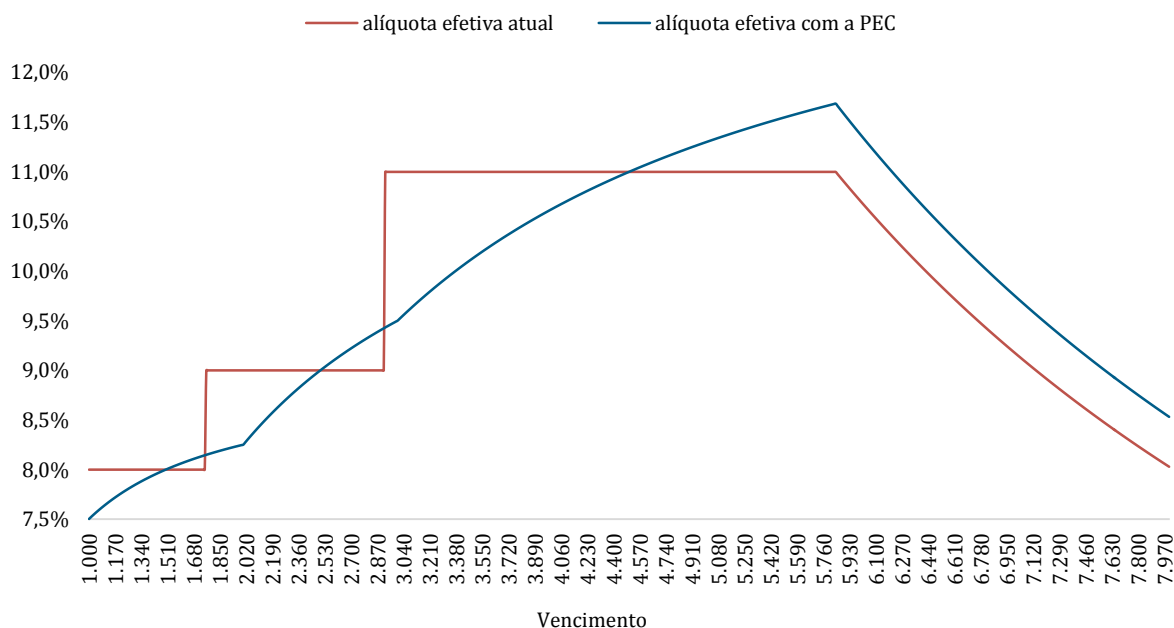
Municípios menores, por exemplo, podem caracterizar-se por um quadro funcional com grande predominância de servidores que recebem salários abaixo de R\$ 4.500,00, de tal modo que a aplicação das alíquotas efetivas registradas no Gráfico 4 resulta em perda líquida de receitas. Nesses casos, se o critério 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.

²⁰ <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 Social²¹ 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.

²¹ 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

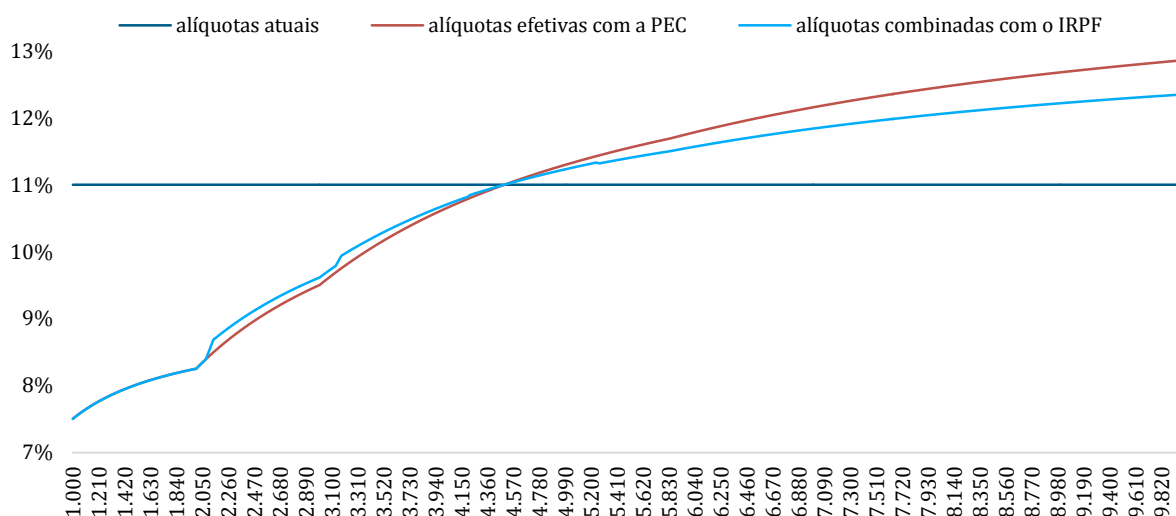
A mudança na receita com a contribuição previdenciária levará à mudança na receita com o imposto de renda. Um outro aspecto a ser considerado é o efeito direto das mudanças nas contribuições sobre a arrecadação com o Imposto de Renda da Pessoa Física. A base sobre a qual incide a alíquota desse imposto 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- 2018²², 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 IRPF²³ pelas atuais regras e as receitas que teriam sido arrecadadas caso as novas regras já tivessem valendo em 2017, último

²²<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>

²³ Considera-se uma aproximação (*proxy*) das receitas do IRPF calculada a partir da tabela de incidência do imposto de renda retido na fonte.

ano 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.²⁴

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.

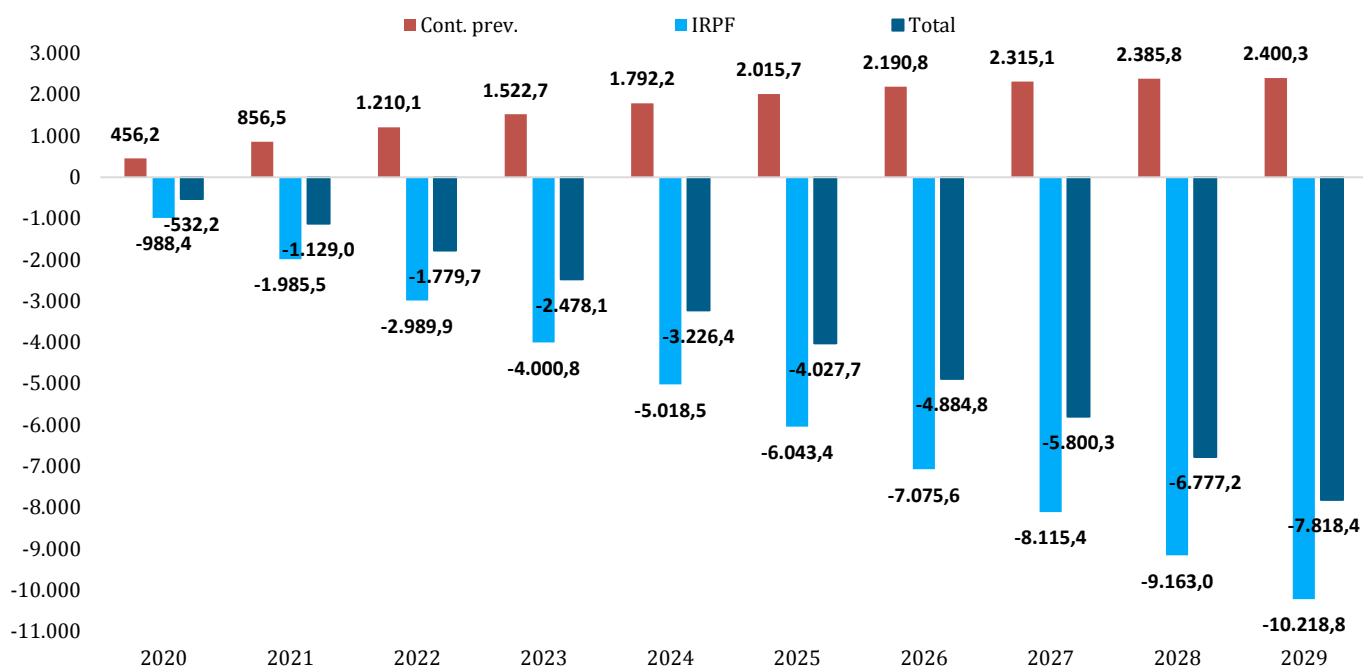
A principal diferença em relação às estimativas do governo na avaliação de impacto aparece quando incluímos o efeito das mudanças das contribuições previdenciárias sobre o imposto de renda. No cenário que mantém a regra atual de salário mínimo, por exemplo, nossa avaliação de impacto direto sobre as 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.

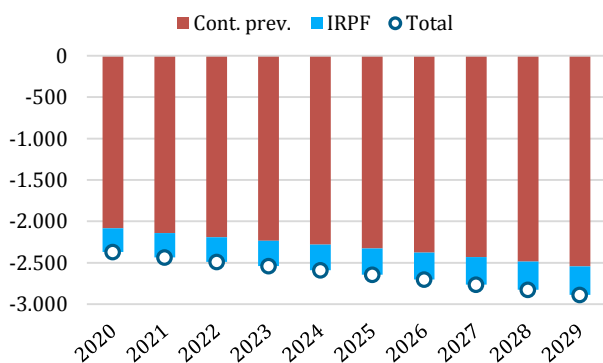
²⁴ A base cadastral com cobertura mais ampla foi gentilmente cedida pela Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social do Ministério da Economia. Entretanto, na ocasião, o prazo de conclusão deste RAF já estava praticamente encerrado. De qualquer modo, a base de dados fornecida permitirá que 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)



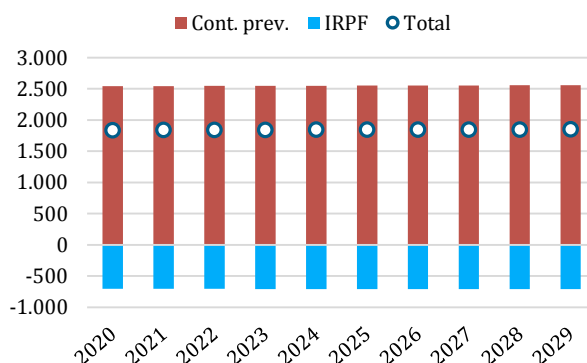
Fonte: IFI.

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.

3. ANÁLISE DA PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DO REGIME PREVIDENCIÁRIO DOS MILITARES

Proposta do Executivo para a previdência dos militares das Forças Armadas é ampla e não se restringe a seu sistema de proteção social. As novas regras estão previstas no Projeto de Lei nº 1.645, de 2019, enviado ao Congresso em 20 de março último. A proposta altera diversos normativos relacionados aos militares das Forças Armadas, a saber:

- i. Estatuto dos Militares (Lei nº 6.880, de 1980);
- ii. Lei das Pensões Militares (Lei nº 3.765, de 1960);
- iii. Lei do Serviço Militar (Lei nº 4.375, de 1964);
- iv. Lei de Promoções dos Oficiais da Ativa das Forças Armadas (Lei nº 5.821, de 1972); e
- v. MP da Remuneração dos Militares (Medida Provisória nº 2.215-10, de 2001).

A estimativa do governo é de uma economia de R\$ 10,5 bilhões em dez anos. Esse valor resulta de um ganho fiscal de R\$ 97,3 bilhões com a proteção social dos militares, quase totalmente compensado pelo aumento de despesa gerado pela reestruturação das carreiras, no valor de R\$ 86,8 bilhões.

A separação entre o impacto da mudança de regras previdenciárias e o impacto da reestruturação é importante. Em primeiro lugar, porque se tratam, a rigor, de políticas distintas, ainda que se considere que decisões relacionadas à remuneração do pessoal da ativa afetam as contas da previdência. Isso de fato ocorre, dado que os proventos recebidos na inatividade e as pensões são quase sempre função dos salários recebidos quando em atividade. Em segundo lugar, deve-se tratar de forma distinta os impactos da proposta dos militares porque a PEC nº 6, de 2019, que fixa as novas regras para aposentadorias dos servidores civis, não considera eventuais reestruturações de carreiras que venham a ocorrer no horizonte de dez anos e que também teriam impacto sobre a economia total da reforma.

As novas regras para inatividade e pensão dos militares das Forças Armadas se aplicam aos militares dos Estados e do Distrito Federal enquanto não houver norma específica. Atualmente, a competência legislativa para os militares estaduais – bombeiro e policial militar – é do respectivo ente federativo. Contudo, a PEC nº 6, de 2019, transfere essa competência para a União e remete a lei complementar de iniciativa do Executivo a edição de normas gerais sobre inatividade e pensões dos militares dos Estados (art. 1º da PEC). A PEC também estabelece que, enquanto essa lei complementar não for sancionada, as regras da inatividade e pensão por morte das forças armadas se aplicam aos policiais e bombeiros militares (art. 17).

A proposta do Executivo para os militares (PL nº 1.645/2019) é bastante abrangente. Neste relatório, tentamos destacar os pontos mais importantes do ponto de vista da previdência e do potencial impacto fiscal.

3.1 Proteção Social dos militares

A alíquota da contribuição para custeio das pensões militares passará de 7,5% para 10,5%²⁵. A elevação será escalonada em três anos: 8,5% a partir de 2020, 9,5% a partir de 2021 e 10,5% a partir de 2022 (Tabela 7). Esse escalonamento não está previsto para as contribuições aos regimes próprios dos servidores públicos civis e ao RGPS, cujas alíquotas serão elevadas de uma só vez a partir de 2020 (PEC nº 6/2019).

Os militares continuam não participando do custeio dos proventos da inatividade²⁶. Como visto, a contribuição previdenciária dos militares se destina apenas ao custeio das pensões. Na proposta, essa distinção fica mais clara: o Estatuto dos Militares passa a dispor de forma explícita que a remuneração dos ativos e inativos é encargo financeiro do Tesouro Nacional, ao passo que as pensões militares são custeadas com recursos provenientes da contribuição dos militares, de seus pensionistas e do Tesouro Nacional. Para os servidores civis, a previsão de que eles devem participar do custeio de suas aposentadorias e pensões existe desde 1993²⁷.

O universo de contribuintes para o custeio das pensões aumentará consideravelmente²⁸. Pela proposta, passam também a contribuir os pensionistas, os aspirantes da Marinha, os cadetes do Exército e da Aeronáutica e os alunos das escolas, centros ou núcleos de formação de oficiais e de praças e das escolas preparatórias e congêneres, bem como os cabos, soldados, marinheiros e taifeiros, com menos de dois anos de efetivo serviço (Tabela 7). De acordo com a apresentação que acompanhou o PL nº 1.645/2019, trata-se de um acréscimo de 313 mil novos contribuintes, o que deve gerar impacto positivo relevante na arrecadação.

TABELA 7. ALÍQUOTAS E CONTRIBUINTES DA CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DAS PENSÕES MILITARES

Contribuinte	Regra Atual	Proposta		
		2020	2021	2022
Pensionistas	-	8,5%	9,5%	10,5%
Alunos de escolas de formação	-	8,5%	9,5%	10,5%
Cabos e soldados	-	8,5%	9,5%	10,5%
Demais ativos e inativos	7,5%	8,5%	9,5%	10,5%

Fonte: art. 3º do PL nº 1.645/2019, que altera a Lei nº 3.765/1960, a Lei das Pensões Militares. Elaboração IFI.

A contribuição adicional para manutenção de antigos benefícios da Lei das Pensões Militares passa a ser devida também pelos pensionistas²⁹. A Medida Provisória nº 2.215-10/2001 restringiu direitos até então previstos na Lei das Pensões Militares. Por outro lado, permitiu que os militares que estivessem na ativa optassem por manter os benefícios originais da Lei das Pensões mediante o pagamento de uma contribuição adicional de 1,5% sobre a remuneração. O principal benefício diz respeito ao rol de beneficiários, em especial a possibilidade de manter as filhas

²⁵ Art. 3º do PL nº 1.645/2019, que inclui o § 1º no art. 3º-A da Lei nº 3.765/1960, a Lei das Pensões Militares.

²⁶ Art. 1º do PL nº 1.645/2019, que inclui o art. 50-A na Lei nº 6.880/1980, o Estatuto dos Militares. Os §§ 1º e 3º definem as fontes de custeio da inatividade e da pensão militar.

²⁷ Emenda Constitucional nº 3, de 1993.

²⁸ Art. 3º do PL nº 1.645/2019, que altera o art. 1º da Lei nº 3.765/1960, a Lei das Pensões Militares.

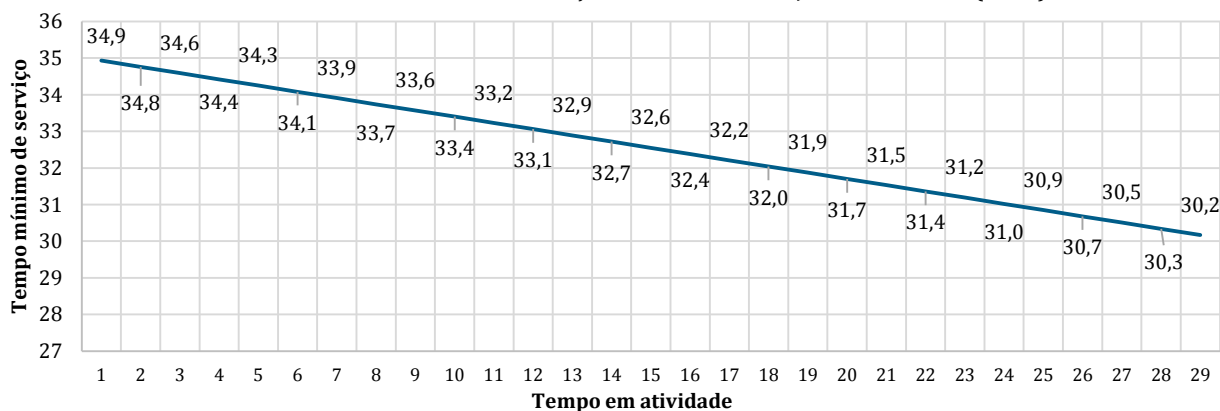
²⁹ Art. 3º do PL nº 1.645/2019, que inclui os §§ 3º e 4º no art. 3º da Lei nº 3.765/1960, a Lei das Pensões Militares.

como beneficiárias de pensão independentemente de qualquer condição (idade, estado civil etc.). Para os não contribuintes, as filhas são beneficiárias somente até os 21 ou 24 anos, se estudante universitária.

A proposta em tela estabelece que, a partir de janeiro de 2020, o pensionista do militar que optou pelo pagamento da contribuição adicional deverá também pagar a contribuição. Além disso, fica instituída uma segunda contribuição adicional, 1,5%, que deverá ser paga pelas filhas pensionistas desses militares.

A proposta aumenta o tempo mínimo de serviço para que o militar se transfira para a inatividade, que passa de 30 para 35 anos³⁰. Para os militares em atividade na data de publicação da lei resultante do PL nº 1645, de 2019, há uma regra de transição, qual seja, de que cumpram o tempo de serviço restante para completar 30 anos de contribuição, acrescido de 17%. Assim, por exemplo, um militar que tenha dezoito anos de serviço ativo quando da aprovação da proposta terá que cumprir o tempo mínimo de 32 anos de atividade para inativação voluntária: 18 anos (tempo em atividade), mais 12 anos (tempo faltante para completar 30 anos), mais dois anos (pedágio de 17%). O Gráfico 10 mostra as combinações possíveis de tempo de atividade e tempo mínimo de serviço que atendem a regra proposta.

GRÁFICO 10. TEMPO MÍNIMO DE SERVIÇO PARA SERVIDORES JÁ EM ATIVIDADE (ANOS)



Fonte: arts. 1º e 21 do PL nº 1.645/2019. Elaboração: IFI.

A proposta passa a exigir que, do tempo mínimo de 35 anos de serviço: no mínimo 30 sejam de exercício de atividade de natureza militar nas Forças Armadas, para os oficiais oriundos das escolas de formação e praças; ou no mínimo 25 anos, para os demais oficiais³¹.

Vale lembrar que, no âmbito dos regimes próprios dos servidores civis e do RGPS, o tempo relevante para efeito de aposentadoria é o “tempo de contribuição” e não o “tempo de serviço”³². No caso dos militares, o período relevante para a transferência para a inatividade é o tempo de serviço. Atualmente, o período de formação nas escolas preparatórias das Forças Armadas conta como tempo de serviço, mas não incide contribuição sobre a remuneração dos alunos. Isso gera um descasamento entre o tempo de serviço e o período contributivo do militar. Como, pela proposta, os alunos passarão a contribuir para o custeio das pensões militares, essa diferença, na prática, deixa de existir.

³⁰ O art. 1º do PL nº 1.645/2019 altera o tempo mínimo previsto no *caput* do art. 97 da Lei nº 6.880/1980, o Estatuto dos Militares. O art. 21 do PL nº 1.645/2019 define a regra de transição (pedágio) para os militares ativos na data de publicação no novo regulamento.

³¹ Art. 1º do PL nº 1.645/2019, que inclui os incisos I e II no art. 97 da Lei nº 6.880/1980, o Estatuto dos Militares.

³² O tempo de serviço, no caso dos civis, deixou de ser utilizado com a aprovação da Emenda Constitucional nº 20, de 1998.

A regra de transição dos militares é mais branda que a estipulada para o RGPS³³. Na PEC nº 6, de 2019, é definida uma regra de transição para os segurados do regime geral. Neste caso, porém, o benefício é concedido apenas a quem tiver pelo menos 33 anos de contribuição se homem e 28 anos se mulher, na data da promulgação da PEC. Estando nessa situação, devem cumprir o pedágio de 50% do tempo que falta para completar os 35 anos, se homem, e 30 anos, se mulher. A regra de transição dos militares, como visto, alcança todos os que estiverem na ativa na publicação da nova regra e, portanto, resulta em pedágio menor (17%).

A proposta amplia as idades-limites de transferência para reserva remunerada para todos os postos e graduações³⁴. Os militares da reserva são considerados inativos, mas estão sujeitos à prestação de serviço na ativa, mediante convocação ou mobilização. As idades-limites, que atualmente variam de 44 a 66 anos, a depender do posto ou graduação do militar, passariam a variar de 50 a 70 anos pela regra proposta (Tabela 8).

As idades-limites de transferência para a inatividade do militar equivalem à idade em que se dá a aposentadoria compulsória do servidor civil. Apenas como comparação, e sem desconsiderar as especificidades da função militar, a aposentadoria compulsória dos servidores públicos civis ocorre aos 70 anos de idade, ou aos 75 anos, na forma de lei complementar (art. 40, § 1º, II, da CF/88). A Lei Complementar nº 152, de 2015, fixou essa idade em 75 anos. Na PEC nº 6, de 2019, a idade da aposentadoria compulsória se mantém em 75 anos e passa a ser regulamentada exclusivamente por lei complementar.

TABELA 8. IDADE-LIMITE PARA TRANSFERÊNCIA À RESERVA REMUNERADA

Posto/Graduação	Regra Atual	Regra nova	Aumento (anos)
Almirante de Esquadra, General de Exército e Tenente-Brigadeiro	66	70	4
Vice-Almirante, General de Divisão e Major-Brigadeiro	64	69	3
Contra-Almirante, General de Brigada e Brigadeiro	62	68	6
Capitão de Mar e Guerra e Coronel	59 ou 62*	67	8 ou 5*
Capitão de Fragata e Tenente-Coronel	56 ou 60*	64 ou 65*	8 ou 5*
Capitão de Corveta e Major	52 ou 58*	61 ou 64*	9 ou 6*
Capitão-Tenente ou Capitão e oficiais subalternos	48 ou 56*	55 ou 63*	7
Suboficial e Subtenente	54	63	9
Primeiro-Sargento e Taifeiro-Mor	52	57	5
Segundo-Sargento e Taifeiro de Primeira Classe	50	56	6
Terceiro-Sargento	49	55	6
Cabo e Taifeiro de Segunda Classe	48	54	6
Marinheiro, Soldado e Soldado de Primeira Classe	44	50	6

Fonte: art. 1º do PL nº 1.645/2019, que altera o art. 98 da Lei nº 6.880/1980. *Quadros auxiliares. Elaboração IFI.

Também foram ampliadas as idades-limites de transição da reserva remunerada para a reforma³⁵. Os militares reformados estão dispensados, definitivamente, da prestação de serviço na ativa, embora continuem a perceber remuneração da União. No caso da reforma, as idades-limites atualmente variam de 56 a 58 anos e passariam a variar de 68 a 75 anos, a depender do posto ou graduação do militar.

³³ Art. 20 da PEC nº 6/2019.

³⁴ Art. 1º do PL nº 1.645/2019, que altera o art. 98 da Lei nº 6.880/1980, o Estatuto dos Militares.

³⁵ Art. 1º do PL nº 1.645/2019, que altera o art. 106 da Lei nº 6.880/1980, o Estatuto dos Militares.

A proposta mantém o direito à integralidade e paridade para os militares inativos³⁶. O Estatuto dos Militares estabelece que é direito do militar o provento calculado com base no soldo integral do posto ou graduação que possuía quando da transferência para a inatividade remunerada. Na proposta, contudo, passa-se a admitir a possibilidade de recebimento de provento inferior ao último soldo quando o militar tiver sido abrangido pela quota compulsória e ainda não tiver atingido os 35 anos de serviço. A garantia do provento integral é mais uma diferença em relação ao regime próprio dos servidores públicos. No caso dos civis, esse direito foi extinto para os que ingressaram no serviço público a partir de 2004³⁷.

A pensão militar permanece igual ao valor da remuneração ou dos proventos do militar³⁸. Nesse aspecto, a proposta dos militares faz ajustes pontuais nas regras, sem alterar a regra geral de concessão do valor integral da remuneração ou do provento aos beneficiários da pensão. Vale observar, a título de comparação, que atualmente os pensionistas de servidores civis têm direito ao total do salário do servidor falecido, ou da aposentadoria se for aposentado, até o teto do RGPS, mais 70% do excedente. Os pensionistas do RGPS, por sua vez, têm direito ao valor integral da aposentadoria do segurado ou, se na ativa, ao valor da aposentadoria que teria direito se fosse aposentado por invalidez na ocasião do falecimento. A PEC nº 6, de 2019, passa a conferir o mesmo tratamento para o RPPS e o RGPS. Em ambos os casos, o benefício passa a ser constituído de: uma parcela fixa, equivalente a 50% do valor da aposentadoria ou, se ainda na ativa, 50% do benefício a que teria direito caso fosse aposentado por incapacidade permanente; e uma variável, equivalente a dez pontos percentuais para cada dependente, até o limite de 100%.

A proposta reduz significativamente o rol de dependentes do militar³⁹. O Estatuto dos Militares prevê atualmente uma extensa lista de possíveis dependentes do militar. A proposta reduz para apenas cinco categorias: (i) o cônjuge ou companheiro que viva em união estável, na constância do vínculo; (ii) o filho ou enteado menor de 21 anos ou inválido; (iii) o pai e a mãe; (iv) o filho ou enteado estudante menor de 24 anos; e (v) o tutelado ou curatelado inválido ou menor de 18 anos que viva sob a sua guarda por decisão judicial. Nos três últimos casos, a inclusão no rol de dependentes pode ocorrer desde que os indivíduos não recebam remuneração. Os dependentes de militar são as pessoas que podem ser habilitadas para, por exemplo, receber assistência hospitalar e ambulatorial. Não devem ser confundidos com os beneficiários de pensão, listados na Lei das Pensões Militares.

3.2 Reestruturação das carreiras militares

A reestruturação das carreiras militares repercute diretamente na remuneração dos militares e na despesa primária da União. A remuneração do militar é composta do soldo, de adicionais e gratificações. O valor dos adicionais e gratificações é sempre definido em percentuais do soldo militar. Com exceção de alguns postos ou graduações, a proposta praticamente não altera o valor do soldo em relação ao valor vigente em 2019. Por outro lado, há alterações significativas nos adicionais e outras parcelas que implicam aumento remuneratório, conforme será detalhado a seguir. Segundo o governo, está prevista, ainda, a redução de 10% do efetivo militar em dez anos (cerca de 36 mil servidores), embora este ponto não tenha sido contemplado formalmente no PL nº 1.645, de 2019.

A proposta cria o adicional de disponibilidade militar⁴⁰. O adicional de disponibilidade consiste na parcela remuneratória mensal devida ao militar, inerente à disponibilidade permanente e à dedicação exclusiva, nos termos

³⁶ Art. 1º do PL nº 1.645/2019, que altera o art. 50 da Lei nº 6.880/1980, o Estatuto dos Militares.

³⁷ Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

³⁸ Art. 3º do PL nº 1.645/2019, que altera o art. 15 da Lei nº 3.765/1960, a Lei das Pensões Militares.

³⁹ Art. 1º do PL nº 1.645/2019, que altera os §§ 2º, 3º e 4º do art. 50 da Lei nº 6.880/1980, o Estatuto dos Militares.

⁴⁰ Art. 7º do PL nº 1.645/2019.

estabelecidos em regulamento. O adicional passa a valer em 2020 e equivale a um percentual incidente sobre o soldo. Esse percentual é crescente conforme os postos ou graduações da hierarquia militar, podendo variar de 5% a 41%.

O adicional de disponibilidade militar não pode ser acumulado com o adicional de tempo de serviço. O adicional de tempo de serviço, previsto no art. 3º da Medida Provisória nº 2.215-10/2001, foi extinto em 2001, mas ainda é pago a quem o recebia até o fim do ano anterior. Caso o militar faça jus aos dois benefícios, lhe será assegurado o recebimento do adicional mais vantajoso.

Impacto fiscal estimado da criação do adicional de disponibilidade é da ordem de R\$ 2,5 bilhões por ano. Assim, em quatro anos, o impacto seria de cerca de R\$ 10,0 bilhões e, em dez anos, em torno de R\$ 25,0 bilhões. Esses valores aproximados foram obtidos considerando a distribuição atual dos militares ativos das Forças Armadas por posto ou graduação a partir de informações obtidas no Portal da Transparência⁴¹, os valores do soldo militar vigentes em 2019⁴², e os percentuais do adicional de disponibilidade⁴³. A utilização apenas do contingente em atividade parece razoável, especialmente no curto prazo, porque a maior parte dos inativos recebe o adicional de tempo de serviço, o qual não poderá ser acumulado com o adicional de disponibilidade.

A proposta amplia o adicional de habilitação nos próximos quatro anos⁴⁴. O adicional de habilitação é a parcela remuneratória devida ao militar em razão de cursos realizados com aproveitamento. Pela proposta, em 2023, o percentual do soldo relativo ao adicional de habilitação equivalerá, em média (simples), a mais de duas vezes o valor atual (Tabela 9). A União gastou, em 2018, R\$ 2,3 bilhões com o adicional de habilitação. Com base nesse valor e nos percentuais propostos, a IFI estima que a elevação do adicional de habilitação tenha impacto fiscal crescente, atingindo cerca de R\$ 5 bilhões nos próximos quatro anos, e cerca de R\$ 20 bilhões até 2029.

TABELA 9. ADICIONAL DE HABILITAÇÃO DOS MILITARES PREVISTO NO PL Nº 1.645, DE 2019

Tipos de cursos	Percentual sobre o soldo				
	até junho de 2020	a partir de jul/20	a partir de jul/21	a partir de jul/22	a partir de jul/23
Altos estudos - Categoria I	30	42	54	66	73
Altos estudos - Categoria II	25	37	49	61	68
Aperfeiçoamento	20	27	34	41	45
Especialização	16	19	22	25	27
Formação	12	12	12	12	12

Fonte: PL nº 1.645/2019 (Anexo III).

A proposta dobra a ajuda de custo por ocasião da transferência para a inatividade remunerada⁴⁵. Diferentemente dos adicionais e gratificações, a ajuda de custo é calculada em função da remuneração total e não como percentual do soldo. Embora seja definida na lei como um “direito remuneratório”, a ajuda não tem caráter de remuneração e, portanto, não é considerada despesa de pessoal para fins orçamentários. A legislação prevê seis situações em que é devida a ajuda de custo ao militar. A proposta altera apenas a ajuda concedida ao militar, com ou sem dependente, por ocasião de transferência para a inatividade remunerada. Atualmente, o valor da ajuda equivale a quatro vezes o valor da remuneração calculado com base no soldo do último posto do círculo hierárquico a que pertencer o militar. Na proposta,

⁴¹ Especificamente, os dados foram obtidos a partir daqui: <http://www.portaltransparencia.gov.br/download-de-dados/servidores>.

⁴² Anexo VI do PL nº 1.645/2019.

⁴³ Anexo II do PL nº 1.645/2019.

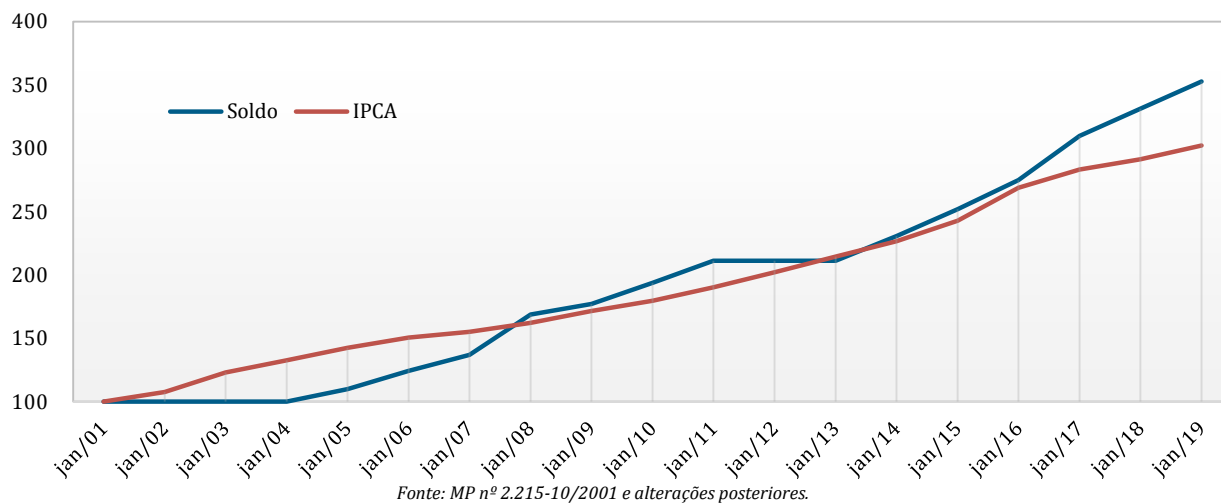
⁴⁴ Anexo III do PL nº 1.645/2019.

⁴⁵ Anexo V do PL nº 1.645/2019.

o valor da ajuda passa de quatro para oito vezes o valor da remuneração. Até o momento, não foram obtidos dados que permitam calcular uma estimativa de impacto fiscal da nova regra.

Vale observar, por fim, que, entre 2001 e 2019, quase todos os postos e graduações militares tiveram aumento de remuneração superior à inflação do período. Em média, o crescimento real do soldo foi de 17% nesse intervalo.

GRÁFICO 11. EVOLUÇÃO DO SOLDO X IPCA (JAN2001 = 100)



Projeções da IFI

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

*A atualização dos cenários macroeconômico e fiscal será publicada no Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) de maio.