

Efeito das alterações contidas no texto substitutivo à PEC 6/2019 sobre as despesas do RGPS

Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti¹

Essa Nota Técnica mostra o impacto de algumas das alterações do texto substitutivo apresentado pelo relator da Comissão Especial na Câmara dos Deputados sobre as despesas previdenciárias do RGPS. A economia gerada pelo texto original da PEC nº 6/2019, que a IFI havia estimado em R\$ 670, bilhões, passou para R\$ 567,4 bilhões, em 10 anos, em comparação com as regras vigentes. A redução estimada é de R\$ 103,5 bilhões.

I - Introdução

Em fevereiro, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº6/2019, que trata da reforma da Previdência Social, foi enviada pelo Executivo à Câmara dos Deputados. À época, a IFI publicou² uma análise dos efeitos esperados pela aprovação do texto original da PEC sobre as despesas previdenciárias do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), desagregadas para as aposentadorias por idade e por tempo de contribuição, pensões e outros benefícios. Foi calculada redução, nos primeiros 4 anos da vigência da reforma, da ordem de R\$ 76,1 bilhões, com ganho fiscal crescente que atinge R\$ 670,9 bilhões no horizonte de 10 anos.

Algumas alterações³ propostas no texto substitutivo do relator apresentado na Comissão Especial da Câmara dos Deputados em junho devem provocar reduções no impacto fiscal que seria obtido com a entrada em vigor do texto original. Em nossa avaliação, a retirada das mudanças nas regras relativas à aposentadoria rural e nova regra de transição para os segurados da iniciativa privada são as mais relevantes, enquanto os efeitos da redução do tempo mínimo de contribuição das mulheres urbanas de 20 para 15 anos e da idade mínima de aposentadoria das professoras de 60 para 57 anos são menos significativos. A redução gerada por esses quatro pontos foi estimada em R\$ 103,5 bilhões.

II - Impacto fiscal do texto substitutivo à PEC nº 6 de 2019

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 com os benefícios previdenciários simulada a partir das regras constantes da proposta (original e substitutiva) e a despesa projetada com base nas regras atuais.

A metodologia utilizada foi o modelo de projeções fiscais descrito na LDO, 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). A IFI obteve as planilhas com a estrutura de simulação

¹ É analista da IFI.

² Disponível no Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) 27: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/556198/RAF27_ABR2019.pdf

³ Ver Nota Técnica 33: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/558649/NT34_2019_Reforma_Previenciaria.pdf

desenvolvida na página da CPI da Previdência do Senado Federal⁴, organizada à época da apresentação da PEC nº 287, de 2016. A partir de uma avaliação inicial, a ideia foi partir desse arcabouço, estabelecendo as nossas próprias premissas e os ajustes necessários.

O modelo de projeções das despesas do RGPS é 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), permitindo alterações na fórmula de cálculo das concessões e nas idades mínimas de acesso aos benefícios.

As simulações foram construídas, em linhas gerais, a partir da avaliação dos impactos das novas regras 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).

A Tabela 1 apresenta o efeito projetado pela IFI das mudanças contidas na redação original da PEC 6/2019 para os diversos grupos de benefícios previdenciários, acompanhado da redução ocasionada pelas principais modificações adotadas no substitutivo relacionadas às despesas previdenciárias do RGPS.

TABELA 1: IMPACTO FISCAL DAS PRINCIPAIS MUDANÇAS CONTIDAS NA PEC 6/2019 E NO TEXTO SUBSTITUTIVO

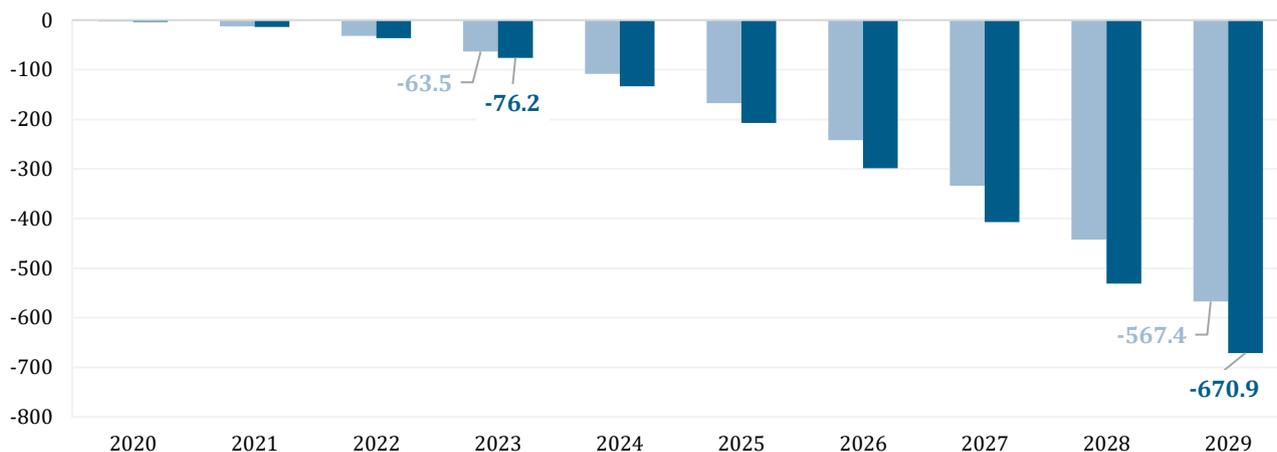
Estimativa de Impacto fiscal em 10 anos (R\$ bilhões)	Regra vigente x PEC	Regra vigente x Substitutivo	Diferença
Reforma do RGPS	670.9	567.4	-103.5
Aposentadoria por idade	143.4	91.7	-51.7
<i>Urbano</i>	93.7	91.7	-2.0
<i>Rural</i>	49.7	-	-49.7
Aposentadoria por tempo de contribuição	352.2	300.4	-51.8
<i>Tempo de Contribuição Usual</i>	280.6	231.5	-49.1
<i>Professor</i>	13.9	11.1	-2.7
<i>Especial</i>	57.8	57.8	-
Pensão por morte	100.2	100.2	-
Aposentadoria por invalidez	75.1	75.1	-

Fonte: Instituição Fiscal Independente (IFI).

A diminuição do gasto previdenciário no RGPS, nos primeiros quatro anos da vigência da reforma, foi estimada em R\$ 76,2 bilhões (regras vigentes x texto PEC) e R\$ 63,5 bilhões (regras vigentes x texto substitutivo). O ganho fiscal é crescente chegando a R\$ 670,9 bilhões (regras vigentes x texto PEC) e R\$ 567,4 bilhões (regras vigentes x texto substitutivo) no horizonte de 10 anos, como se observa no Gráfico 1.

⁴ As planilhas estão na pasta DOC 110, disponível em <http://legis.senado.leg.br/comissoes/docsRecCPI?codcol=2093>

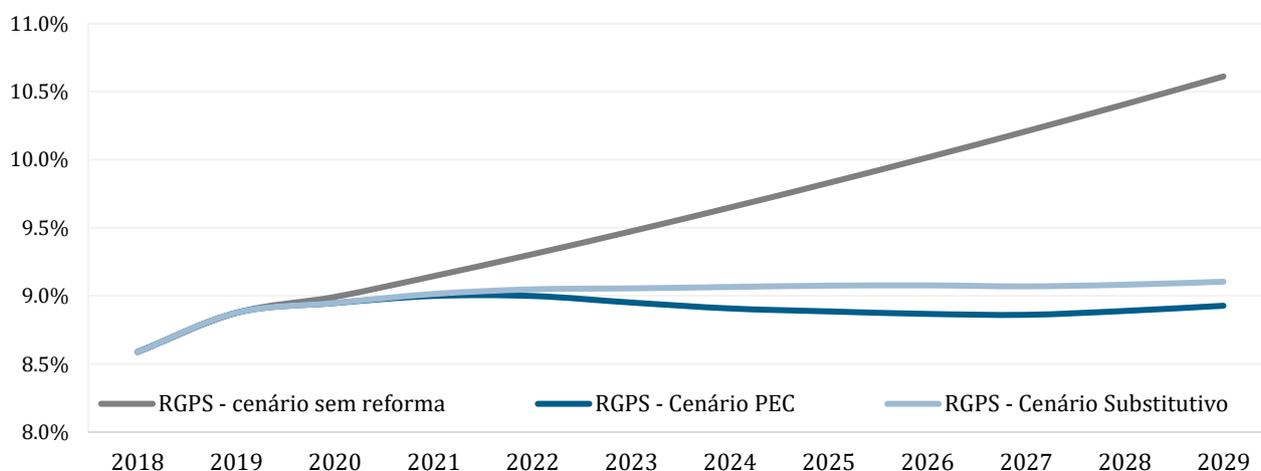
GRÁFICO 1. IMPACTO DA REFORMA PARA O RGPS (R\$ BILHÕES)



Fonte: IFI.

No cenário traçado a partir da reforma proposta, o gasto previdenciário agregado do RGPS, mesmo no cenário substitutivo, se estabilizaria em proporção do PIB, passando de 8,6% para 9,1% entre 2019 e 2029 (Gráfico 2). Sem as mudanças, por outro lado, a despesa continuaria crescendo em ritmo avançado e chegaria a 10,6% em 2029. Nesse sentido, o texto da reforma oferecido pelo relator da PEC na Comissão Especial na Câmara dos Deputados tem capacidade de conter o gasto previdenciário e ajudar a estabilizar a situação fiscal do país.

GRÁFICO 2. DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS (EM % PIB)



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

II.1 - Aposentadoria por idade: clientela urbana e rural

Para as mulheres urbanas 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, havíamos considerado inicialmente que o aumento da exigência contributiva de 15 para 20 anos poderia incentivar a migração de pessoas com idade avançada e com baixa capacidade contributiva para o BPC – dado que o modelo é flexível para lidar com migração de benefícios ao longo do tempo. Desconsiderado esse impacto, a economia estimada pelas alterações nas regras de aposentadoria por idade da clientela urbana passou de R\$ 93,7 bilhões para R\$ 91,7 bilhões, em dez anos.

Na aposentadoria rural, essencialmente, foi perdido o impacto da elevação da idade da trabalhadora rural de 55 para 60 anos que a IFI já havia estimado em R\$ 49,7 bilhões, em dez anos.

II.2 - Aposentadoria por tempo de contribuição

O efeito advindo das mudanças nas regras da aposentadoria por tempo de contribuição usual passou de R\$ 280,6 bilhões (no cenário PEC) para R\$ 231,5 bilhões no cenário substitutivo (uma queda de R\$ 49,1 bilhões, em dez anos), como se verá a seguir.

O efeito das mudanças na aposentadoria por tempo de contribuição usual no cenário PEC foi calculado sob a hipótese de que nos dois primeiros anos após a alteração das regras, grande parte das concessões ocorrerão sob a terceira regra de transição (ver Quadro 1), sem idade mínima, aplicando-se o fator previdenciário, após cumprir um pedágio de 50% sobre o tempo que falta para completar 35 anos se homem e 30 anos se mulher. Essa regra atende ao segurado que está próximo de cumprir o tempo de contribuição mínimo, que tiver pelo menos 33 anos de contribuição se homem e 28 anos se mulher na data da promulgação da nova lei.

A partir de 2022, dois anos após a alteração das regras, considerou-se a possibilidade de aposentadoria pela primeira regra de transição (pontos), em que a soma do tempo de contribuição com a regra de idade passa a ser a regra de acesso, a partir de 96 se homem e 86 se mulher (em 2019), com elevação de 1 ponto a cada ano. No modelo, para efeitos de simulação, a regra foi contemplada através da fixação de uma idade implícita - progressiva com início em 55 para mulheres e 59 para homens em 2022. Adicionalmente, para esse conjunto de segurados, a fórmula de cálculo do fator previdenciário foi substituída pela nova - 60% acrescidos 2 pontos percentuais para cada ano de contribuição adicional ao mínimo de 20 anos aplicáveis ao salário médio de todo período contributivo.

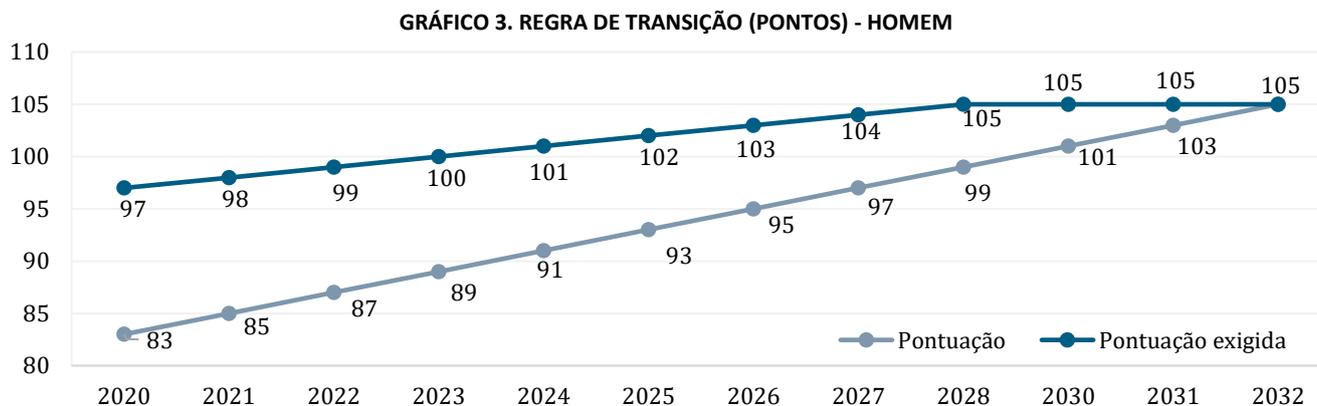
QUADRO 1: MUDANÇAS NA APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO

Regra atual		PEC nº6	Substitutivo
Idade mínima	não há	62 M e 65 H ao fim da transição	62 M e 65 H ao fim da transição
Transição		Regra 1 (pontos): idade + tempo de contribuição (a partir de 96 H e 86 M com elevação de 1 ponto a cada ano)	Regra 1 (pontos): idade + tempo de contribuição (a partir de 96 H e 86 M com elevação de 1 ponto a cada ano)
		Regra 2 (idade): idade mínima de 56 M (até 62 em 2021) e 61 H (até 65 em 2027) convergindo para 62/65 anos	Regra 2 (idade): idade mínima de 56 M (até 62 em 2021) e 61 H (até 65 em 2027) convergindo para 62/65 anos
		Regra 3 (pedágio 50%): quem está a 2 anos de cumprir o tempo de contribuição mínimo poderá optar pela aposentadoria sem idade mínima, aplicando-se o fator previdenciário, após cumprir pedágio de 50% sobre o tempo faltante.	Regra 3 (pedágio 50%): quem está a 2 anos de cumprir o tempo de contribuição mínimo poderá optar pela aposentadoria sem idade mínima, aplicando-se o fator previdenciário, após cumprir pedágio de 50% sobre o tempo faltante.
			Regra 4 (pedágio 100%): regra de transição alternativa com idades mínimas mais baixas (57 M e 60H) e pedágio de 100% do tempo de contribuição que faltar)
Fórmula de cálculo do benefício	Fator previdenciário e regra 85/95	60% + 2 pontos percentuais para cada ano de contribuição adicional ao mínimo	Regras 1 a 3: 60% + 2 pontos percentuais para cada ano de contribuição adicional ao mínimo e Regra 4: 100% (todo o período contributivo)
Salários considerados	80% maiores salários	100% (todo período contributivo)	100% (todo período contributivo)

Fonte: Instituição Fiscal Independente (IFI).

Suponha-se um trabalhador do setor privado com 51 anos de idade e 32 de contribuição, completados no início de 2020. Para ele, faltariam 3 anos para se aposentar pela modalidade de tempo de contribuição. Com a entrada em vigor da Emenda Constitucional, ele deveria esperar até atingir o acesso de idade (65 anos em 2035), porém, caso opte pela regra de pontos, poderia se aposentar em 2032 com 62 anos, momento em que sua pontuação atinge a pontuação exigida, como se observa no Gráfico 3.

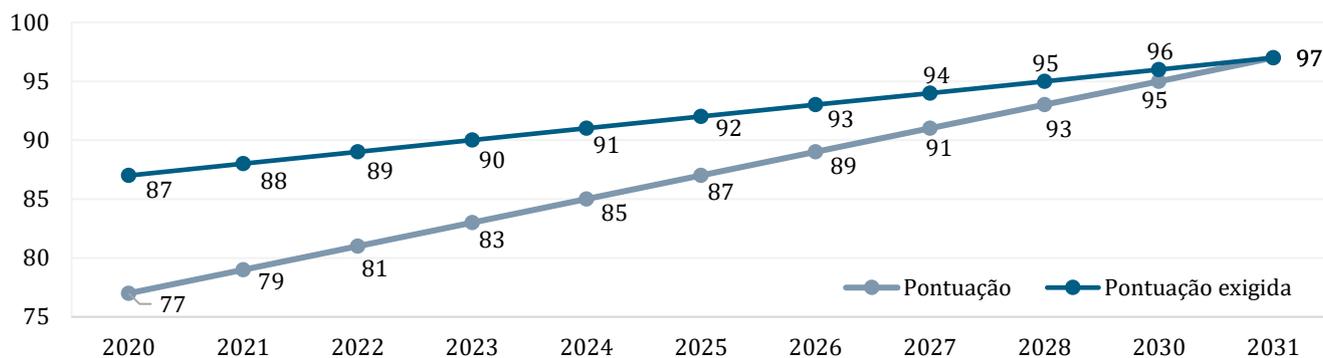
Com a regra alternativa, aplicando-se o pedágio de 100% sobre os três anos, ele trabalharia até os 57 anos $(=(35-32) + 100\% \times (35-32))$. A idade mínima, por sua vez, exige que ele aguarde até os 60.



Fonte: Ministério da Economia e IFI. Elaboração: IFI.

Para uma mulher de 50 anos de idade e 27 de contribuição, completados no início de 2020, com a perspectiva de se aposentar em 3 anos, a regra de pontos permite que ela se aposente em 2031 (Gráfico 4), com 60 anos. Pela regra alternativa, aplicando-se o pedágio de 100% sobre os três anos, ele trabalharia até os 56 anos $(=(30-27) + 100\% \times (30-27))$. A idade mínima, por sua vez, faz com que ela espere atingir 57 anos.

GRÁFICO 4. REGRA DE TRANSIÇÃO (PONTOS) - MULHER



Fonte: Ministério da Economia e IFI. Elaboração: IFI.

No cenário de aprovação do texto substitutivo, a nova regra de transição coloca a possibilidade de que o segurado se aposente com uma idade mínima de 57 anos para mulheres (e 60 anos para homens) e pedágio de 100% do tempo de contribuição que faltar para atingir os tempos mínimos na data de entrada em vigor da Emenda Constitucional. Para efeitos de simulação, consideramos que a regra abre um espaço para que os segurados do regime geral se aposentem com idade inferior (2,5 anos em média) comparativamente à estabelecida pela regra de pontos. Além disso, a fórmula de cálculo (60% + 2% por ano de contribuição adicional ao mínimo) foi substituída por 100% da média dos salários de contribuição.

Já a diminuição da idade da professora como requisito para a aposentadoria de 60 para 57 anos e a possibilidade de aposentadoria pela nova regra de transição produzem impactos fiscais mais moderados. A redução de despesa passa de R\$ 13,9 bilhões (no cenário PEC) para R\$ 11,1 bilhões no cenário substitutivo (uma queda de R\$ 2,7 bilhões, em dez anos).