

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

## 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 bilhões<sup>1</sup>.

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 geracional<sup>2</sup> 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 2019<sup>3</sup>. Importante lembrar que esta economia prevista pelo Governo Federal engloba as alterações nas

---

<sup>1</sup> 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>

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

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.

**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 congregarem 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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554772/RAF26_MAR2019.pdf).

lei. A PEC nº 6 propõe a tentativa prévia de readaptação a outro cargo, além de avaliação periódica da persistência da incapacidade;

(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%<sup>6</sup> 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 1<sup>7</sup>:

**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
<b>Reforma do RGPS</b>	82,5	715,0
<b>Reforma no RPPS da União</b>	33,6	173,5
<b>Mudanças das alíquotas no RPPS da União</b>	13,8	29,3
<b>Mudanças das alíquotas no RGPS</b>	-10,3	-27,6
<b>Assistência física e focalização do abono salarial</b>	41,4	182,2
<b>Total</b>	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.

<sup>6</sup> Na verdade, 50% + 10% por dependente. Como sempre haverá ao menos um dependente, parte-se automaticamente de 60% + 10% a cada dependente adicional.

<sup>7</sup> 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](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=6C1852F7A471E6C6487747B9E018B715.proposicoesWebExterno1?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019). Acesso em 21/03/2019.

**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 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.**

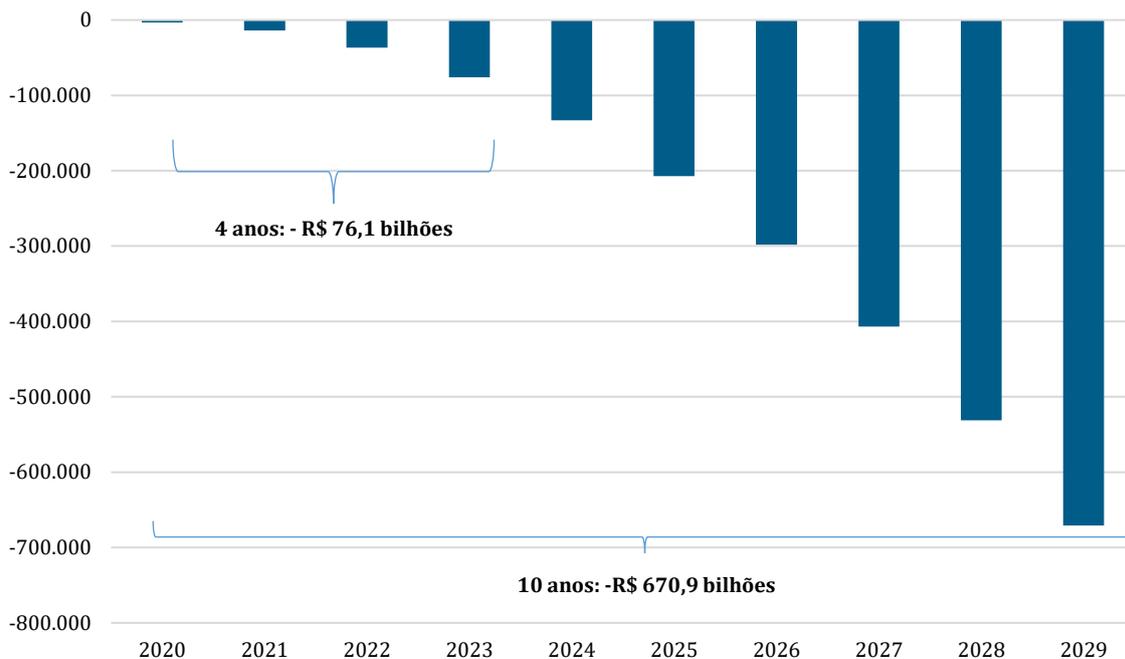
Para todos os grupos foram estimados os efeitos separados para homens e mulheres, das clientelas rural, urbana-piso previdenciário e urbana-acima do piso previdenciário.

**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).

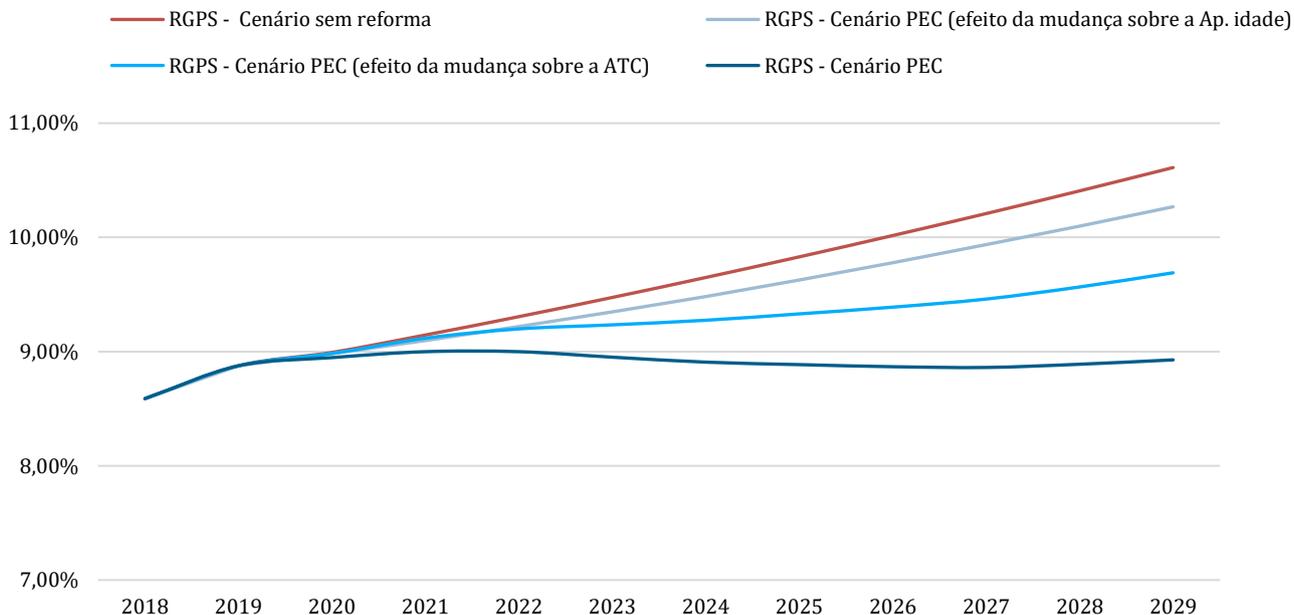
**PEC conterá o ritmo de crescimento do gasto previdenciário agregado como proporção do PIB.** No cenário traçado a partir da reforma proposta, o gasto previdenciário agregado do RGPS praticamente se estabilizaria em proporção do PIB, passando de 8,6% para 8,9% entre 2019 e 2029 (Gráfico 2). Sem as mudanças, 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 individuais<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> 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**

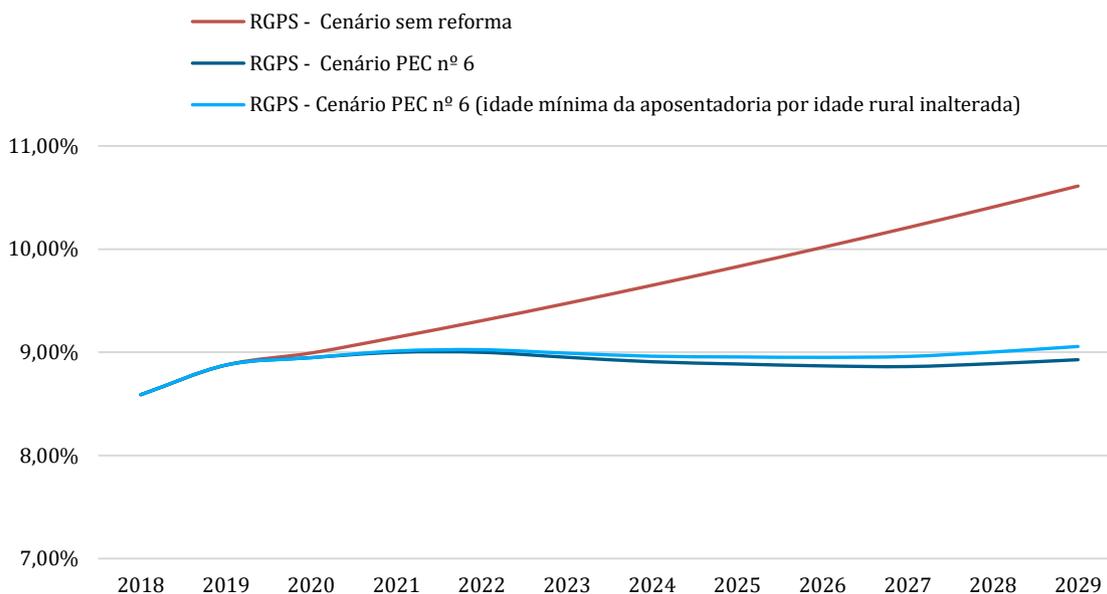
Despesa previdenciária (R\$ bilhões)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Cenário sem reforma - regras atuais	557.235	586.379	619.927	642.914	666.634	691.097	716.308	742.212	768.733	795.853	823.590	851.953	880.893
Cenário PEC nº 6 - efeito das regras de concessão da Ap. Invalidez	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)<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> 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 Federal<sup>10</sup> (aberta ao público), organizada à época da apresentação da PEC nº 287, de 2016<sup>11</sup>, pelo governo Michel Temer. Costanzi et al. (2008)<sup>12</sup>, 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 cobertura<sup>13</sup>, 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).

---

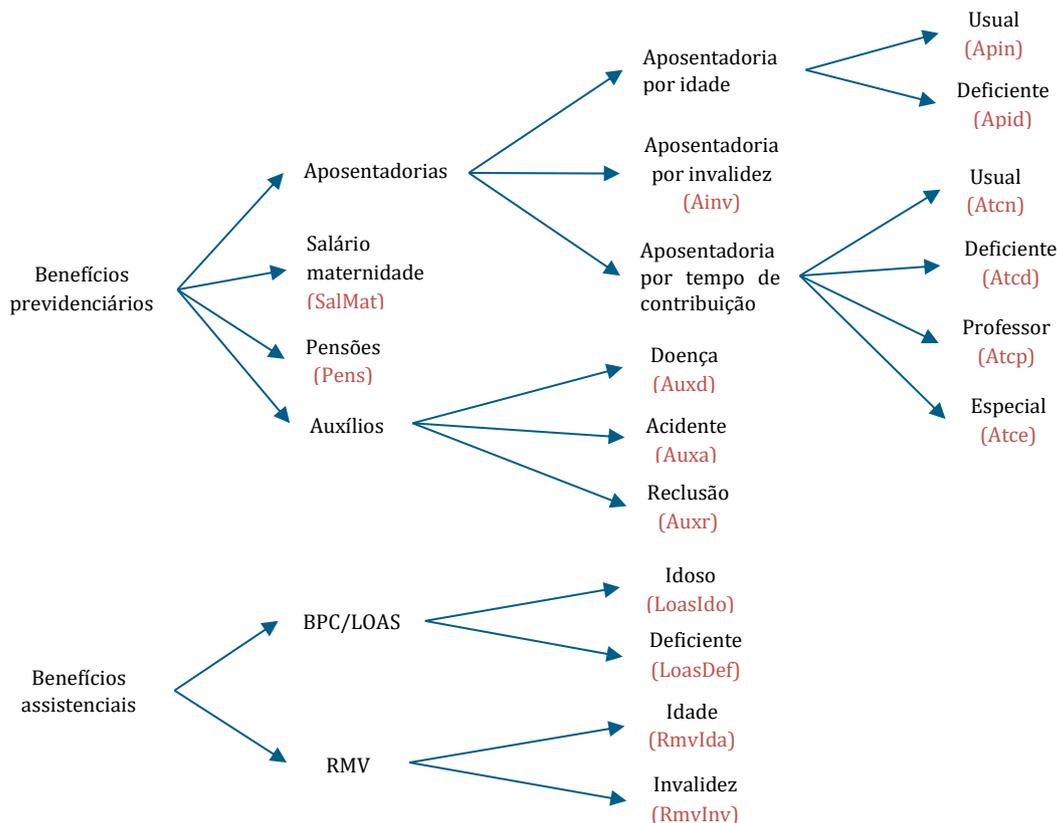
<sup>10</sup> Documento DOC 110 do então Ministério da Fazenda, disponível em <http://legis.senado.leg.br/comissoes/docsRecCPI?codcol=2093>. Acesso em 14/03/2019.

<sup>11</sup> <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>. Acesso em 15/03/2019.

<sup>12</sup> Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180413\\_desafios\\_da\\_nacao\\_artigos\\_vol2\\_cap20.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180413_desafios_da_nacao_artigos_vol2_cap20.pdf)

<sup>13</sup> A taxa de cobertura é dada pela razão entre a população contribuinte e a população ocupada.

**QUADRO 2. BENEFÍCIOS CONCEDIDOS NO ÂMBITO DO RGPS<sup>14</sup>**



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.

<sup>14</sup> 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 13.152<sup>15</sup>, 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.

---

<sup>15</sup> 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%.