

Nota Técnica

Reformas nos Regimes de Previdência de Servidores Públicos Civis na OCDE e os Efeitos do Teto do INSS nos Regimes dos Servidores no Brasil

Nº 40

Disoc

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Junho de 2017

Rogério Nagamine Costanzi

Graziela Ansiliero



Governo Federal
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro Dyogo Henrique de Oliveira

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

João Alberto De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

REFORMAS NOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS NA OCDE E OS EFEITOS DO TETO DO INSS NOS REGIMES DOS SERVIDORES NO BRASIL

Rogério Nagamine Costanzi¹
Graziela Ansiliero²

1. Introdução

Há vários países onde existem regimes de previdência específicos para servidores públicos, ou seja, em separado daqueles voltados para os trabalhadores do setor privado. A separação entre os sistemas de previdência dos trabalhadores do setor privado e público pode ser institucional e/ou nas regras de benefícios. O Brasil se enquadra em ambos: há separação institucional; e na regra de benefícios, embora esteja ocorrendo desde a década de 90 um movimento de convergência entre os regimes, ainda há diferenças importantes. Do ponto de vista internacional, também têm ocorrido, em vários países, movimentos de maior convergência entre os sistemas, havendo casos em que os novos servidores passaram a estar totalmente integrados ao mesmo sistema do setor privado³.

Um ponto importante da PEC 287/2016 é justamente continuar no processo de maior convergência entre o Regime Geral de Previdência Social/INSS (RGPS) e os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS). A proposta originalmente apresentada em dezembro previa o aumento da idade mínima dos RPPS para 65 anos tanto para homens quanto para mulheres. Outra importante medida era a obrigatoriedade de instituição da previdência complementar para todos os RPPS em um prazo de dois anos. Após a instituição da previdência complementar, os novos servidores passariam a ter o mesmo teto do RGPS/INSS, como já ocorre com a União e os Estados que implantaram a previdência complementar. Contudo, a grande maioria dos RPPS ainda não fez a referida implementação.

Com objetivo de analisar os pontos citados acima, a presente nota está organizada da seguinte forma: a) na segunda seção é feita uma análise de reformas de regimes próprios para servidores civis no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); b) na seção 3 são apresentados alguns dados dos RPPS no Brasil e algumas simulações (bastante simplificadas, mas não menos ilustrativas) de impacto da aplicação do teto do RGPS/INSS para todas as aposentadorias e pensões, bem como alguns comentários sobre a PEC 287/2016; c) na seção 4, as considerações finais.

2. Reformas de Regimes de Previdência de Servidores Públicos Civis na OCDE

Historicamente os servidores públicos civis foram os primeiros a receber aposentadorias por velhice depois dos militares (OCDE, 2016; Pallares-Miralles *et al.*, 2012; Alves e Saboia, 2013; Palacios e Whitehouse, 2006). O objetivo de garantir renda para servidores públicos na velhice tinha como finalidade garantir a independência e tornar a carreira pública mais atrativa⁴. Na

¹ Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício na DISOC/Ipea.

² Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício na DISOC/Ipea.

³ A presente nota é uma versão bastante expandida do artigo *Reformas nos Regimes de Previdência de Servidores Públicos Civis na OCDE e PEC 287 no Brasil*. Boletim de Informações FIPE, fevereiro de 2017.

⁴ Note que essa é uma característica de origem dos sistemas de bem-estar social, que davam tratamento privilegiado aos servidores públicos com objetivo de criar e reforçar uma estratificação social específica. Como aponta Esping-Andersen (2009, p. 59): “When Bismark promoted his first social- insurance schemes, he had to battle on two fronts: on one side against the liberals, who preferred market solutions, and on the other side against conservatives who sponsored the guild-model or familism. Bismark desired the primacy of etatism. [...] Etatism paternalism has left an especially strong mark on two areas of social policy. One is the tradition in some nations [...] of endowing civil servants with extraordinary lavish welfare provisions. [...] The result is an especially recognizable status-barrier between the servants of the state and its subjects [...]”. Também conforme mostrado por Palacios e Whitehouse (2006), os militares foram tipicamente os primeiros a receber cobertura de aposentadoria, especialmente no que se refere aos benefícios de invalidez e

maioria dos países da OCDE, certas categorias de trabalhadores no setor público são cobertas por regimes de previdência independentes, em especial militares, bombeiros, policiais, professores e juizes. Durante as últimas décadas, contudo, muitos países acabaram com esquemas de previdência específicos para servidores civis e exigiram que os novos servidores passassem para o sistema geral voltado aos trabalhadores do setor privado.

De todos os países da OCDE, apenas quatro ainda mantêm um esquema inteiramente separado (do ponto de vista institucional e de benefícios) para servidores civis: Bélgica, França, Alemanha e Coréia (ver tabela 1). Dez países possuem um regime integrado do ponto de vista institucional, mas com benefícios adicionais em relação ao setor privado. No caso do Reino Unido, por exemplo, há um pilar ocupacional que é mandatório para os servidores públicos civis, mas opcional para aqueles do setor privado. Contudo, o que prevalece no âmbito da OCDE é a igualdade entre os servidores públicos e trabalhadores do setor privado, com 17 países que não têm nenhum esquema especial em separado e outros quatro que possuem separação institucional, mas com benefícios similares.

Os dados em parênteses que aparecem na tabela 1 mostram o ano em que os novos servidores públicos passaram a não ser cobertos por um sistema separado e passaram a ter um regime totalmente integrado com o setor privado ou integrado com benefícios adicionais. Aqueles países onde não há nenhuma data associada possuem um regime integrado há, no mínimo, 35 anos.

Em vários países, os regimes de previdência dos servidores civis estão em um período de transição em que os novos entrantes estão em um novo sistema e aqueles servidores mais antigos permanecem em um esquema antigo e separado. Um exemplo dessa situação é a Grécia, onde apenas os servidores públicos que entraram a partir de 2011 estão totalmente integrados com o setor privado. Essa mesma transição se aplica a vários países como Israel, Itália, Japão, Portugal, Espanha, Turquia e Nova Zelândia. Áustria, Irlanda e Estados Unidos costumavam manter regimes separados, mas agora possuem regimes integrados, mas com um componente ocupacional que serve como um benefício adicional para os servidores públicos.

Em um levantamento feito por Palacios e Whitehouse (2006), de 158 países analisados, 84 foram classificados como tendo um sistema em separado (53,2% do total) e 74 como tendo um sistema integrado (46,8% do total), mas os próprios autores reconhecem a complexidade de tal classificação porque mesmo em países com integração institucional pode haver alguma diferenciação. Esses regimes, em geral, eram mais generosos e, por isso mesmo, menos viáveis financeiramente do que aqueles que cobriam o resto do setor formal privado, conforme análise de Palacios e Whitehouse (2006), realidade que suscitava preocupações sobre o possível efeito *crowding-out* de importantes programas sociais.

Pallares-Miralles *et al.* (2012) analisando cerca de 162 países, contabilizava cerca de 60 como tendo um regime separado para os servidores públicos (37% do total), 89 um sistema integrado com o setor privado (54,9% do total) e 13 um regime semi-integrado (8% do total). Ademais, a predominância de esquemas separados era mais comum em regiões da África e da Ásia, sendo que nas demais regiões havia a prevalência de esquemas integrados, inclusive na América Latina e Caribe, na Europa Oriental e na Ásia Central. Entretanto, muitos países estão integrando seus esquemas fragmentados.

Os funcionários públicos e militares foram tipicamente os primeiros grupos de trabalhadores a serem cobertos por regimes de previdência pública. Entretanto, quando a cobertura começou a ser expandida para o setor privado, os funcionários públicos, em geral, não foram incluídos nos novos regimes por vários motivos: (a) o fato de que estes, não raro, já tinham

pensão por morte. Os governos inglês e espanhol já forneciam esses benefícios aos seus veteranos no século 17 e uma aposentadoria naval foi criada nos Estados Unidos antes mesmo de ter ratificado sua Constituição em 1787. No serviço público britânico, as primeiras provisões foram feitas de forma discricionária e individual, sendo que evoluíram para um sistema mais formal apenas com o primeiro fundo de aposentadoria para trabalhadores do setor público em 1712 para funcionários aduaneiros. Em 1810, o fundamento do regime dos funcionários públicos britânicos foi legislado pelo Parlamento. O modelo de um esquema previdenciário generoso e não contributivo sobreviveu quase dois séculos e foi herdado por dezenas de antigas colônias britânicas.

seus próprios regimes; (b) a estrutura desses novos esquemas não era compatível com a política de recursos humanos que queria garantir a independência dos funcionários do setor público e tornar mais atrativa a carreira; (c) a transferência de parte do custo da remuneração do setor público para o futuro; e, (d) a resistência de funcionários públicos à inclusão em esquemas menos generosos.

Tanto do ponto de vista da equidade como de eficiência, há razões para defender a integração dos regimes de previdência dos servidores com o esquema nacional ou do setor privado. Do ponto de vista do pagamento, manutenção dos benefícios e dos dados/informações, por exemplo, ter arranjos separados implica com frequência em duplicações significativas e aumento das despesas ou dos custos administrativos, especialmente em países pequenos. Contudo, mesmo em países maiores, existem casos de provisão muito fragmentada entre diferentes grupos de trabalhadores do setor público (Whitehouse 2016). Whitehouse (2016), por esse motivo, entende que faz sentido um regime de previdência nacional integrado, abrangendo tanto o setor público quanto o privado. Contudo, dado que não se começa do zero, a integração deveria ser uma meta de longo prazo, sendo que os primeiros passos deveriam ser um processo de harmonização das regras entre os regimes separados.

Esta tendência de convergência entre os regimes dos servidores públicos e dos trabalhadores do setor privado não é exclusiva dos países da OCDE. A título de exemplo, pode-se mencionar a China, que já considera um plano para maior convergência das regras de previdência dos trabalhadores do setor público e privado⁵. O dualismo também é motivo de preocupação na África⁶.

Tabela 1

Arranjos Institucionais Previdência Servidores Públicos Civis x Trabalhadores do Setor Privado – OCDE e Brasil

Arranjo Institucional	Totalmente Integrado – Institucional e Benefícios	Separado Institucionalmente mas com benefícios similares	Totalmente Integrado mas com benefícios adicionais	Inteiramente separado institucionalmente e nas regras de benefícios
Países	1 Chile (1981); 2 República Tcheca; 3 Estônia; 4 Grécia (2011); 5 Hungria; 6 Israel (2002); 7 Itália (1995/2008); 8 Japão (2015); 9 Letônia; 10 Nova Zelândia (2007); 11 Polônia; 12 Portugal (2006); 13 República Eslováquia; 14 Eslovênia; 15 Espanha (2011); 16 Suíça; 17 Turquia (2006)	1 - Finlândia (1995) 2 - Luxemburgo (1999) 3 - Holanda 4 - Suécia	1 - Austrália 2 - Áustria (2004,2009) 3 - Canadá 4- Dinamarca 5 - Islândia 6- Irlanda (1995) 7- México (2007) 8- Noruega 9 - Reino Unido 10 - Estados Unidos (1984)	1 - Bélgica 2 - França 3 - Alemanha 4 – Coreia 5 - Brasil

Fonte: OCDE (2016) - *Pensions Outlook 2016*. Os anos em parênteses correspondem aos anos em que os novos servidores públicos passaram a ser regidos por novas regras ou mesmo passaram a ter as mesmas regras e regimes do setor privado. Para aqueles países onde não aparecem datas, prevalece a categoria por no mínimo 35 anos.

Nos últimos 20 anos, as regras previdenciárias mudaram virtualmente em todos os países da OCDE, com alterações que incluem aumento da idade de aposentadoria, aumento das contribuições e redução da taxa de reposição, dentre outras mudanças. Para os servidores civis, conforme colocado pela OCDE (2016), também houve várias reformas: elevação da idade legal de aposentadoria (14 países), aumento das restrições para a aposentadoria antecipada (12 países), redução no valor dos benefícios ou incremento no tempo de contribuição exigido (11

⁵ Ver *Financial Times*. China pension reform targets civil servant privileges. Disponível no site <https://www.ft.com/content/3141eb64-9c97-11e4-a730-00144feabdc0>

⁶ Ver Anita M. Schwarz and Miglena Abels. *Issues for Civil Service Pension Reform in Sub-Saharan Africa*. November 2016.

países), aumento das contribuições (13 países) e integração/alinhamento com o esquema geral (11 países), como pode ser visto pela tabela 2. Esses dados deixam claro que não apenas a previdência dos trabalhadores do setor privado passou por profundas reformas desde a década de 90, como também houve mudanças expressivas para os servidores públicos civis. Portanto, mesmo países que ainda mantêm um esquema separado entre servidores e trabalhadores do setor privado passaram por reformas, ou seja, embora a maior convergência ou integração com o setor privado seja uma tendência, esta não foi a única direção que as reformas seguiram.

Tabela 2

Reformas dos Servidores Públicos Civis – OCDE

Reforma	Países
Aumento da idade de aposentadoria – 14 países	Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Japão, Coreia, Portugal, Espanha, Suécia, Reino Unido
Restrição para aposentadoria antecipada – 12 países	Áustria, Austrália, Bélgica, Canadá, Finlândia, Alemanha, Itália, Coreia, Portugal, Espanha, Suécia e Reino Unido
Redução da generosidade dos benefícios ou aumento do tempo de contribuição – 11 países	Áustria, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Islândia, Coreia, Noruega, Portugal, Espanha, Reino Unido
Aumento das contribuições – 13 países	Áustria, Canadá, Finlândia, França, Grécia, Israel, Itália, Japão, Coreia, Holanda, Portugal, Suécia, Reino Unido
Integração / Alinhamento com regime geral – 11 países	Áustria, Canadá, Grécia, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, Nova Zelândia, Portugal, Espanha, Turquia

Fonte: OCDE (2016)

De forma muito resumida, podem ser citadas as seguintes mudanças:

a) Integração ou alinhamento com setor privado

Na Áustria os servidores civis tinham um esquema em separado até 2004, sendo que aqueles que entraram a partir de 1 de janeiro de 2005 são cobertos pelo mesmo regime do setor privado com benefícios adicionais; na Grécia, até 2011, os servidores tinham um regime de previdência em separado, mas a partir daquele ano passaram a estar integrados com setor privado; a Irlanda tinha regime para os servidores em separado até 1995; o esquema em separado para servidores públicos foi fechado em 2002, em Israel, e em 1995, na Itália.

b) Aumento das restrições para aposentadoria antecipada

No caso da Bélgica, embora ainda exista um sistema em separado, as restrições para a aposentadoria antecipada do setor privado também afetaram a previdência dos servidores públicos.

c) Aumento da contribuição

No Canadá houve aumento das alíquotas de contribuição em 2012; na França a contribuição dos empregados públicos irá aumentar de 9,54%, em 2015, para 11,1%, em janeiro de 2020; na Coreia, após sucessivas reformas em 1995, 2000, 2009 e 2015, as contribuições se elevaram de 3,6% para um patamar programado de 9%; no Reino Unido, após a reforma de 2002, a contribuição dos empregados novos entrantes cresceu de 1,5% para 3,5%.

d) Aumento da idade de aposentadoria

Na Bélgica a idade de aposentadoria irá para 66 anos até 2025 e para 67 anos até 2030, de forma similar ao que irá ocorrer para o setor privado; na Finlândia a idade de aposentadoria irá subir de 63 anos, em 2017, para 65 anos, em 2025, e, depois desse ano, passará a ser ligada a expectativa de vida; na Alemanha, de forma similar ao que está ocorrendo no setor privado, a idade legal de aposentadoria aumentará para 67 anos até 2029; na Coreia a idade foi aumentada para 65 anos. Há países em que há várias décadas o sistema público está totalmente integrado com o privado, como, por exemplo, República Tcheca, Estônia, Hungria e, desde 1981, Chile.

Conforme análise de Palacios e Whitehouse (2006), as reformas previdenciárias dos servidores públicos civis, em geral, incluíram: elevação da idade de aposentadoria; redução das taxas de reposição; extensão de períodos de média na fórmula de cálculo dos benefícios; indexação com base em índices de preços em vez de salários; e aumento das contribuições. Um ponto enfatizado é que a reforma da previdência dos servidores públicos implica diferentes desafios, comparativamente às reformas direcionadas aos trabalhadores privados. O impacto fiscal de certas reformas paramétricas deve considerar as contas de previdência e salários (ou gastos com pessoal). Por exemplo, no caso de um aumento da idade de aposentadoria, as economias no regime de previdência podem ser afetadas por gastos com pessoal mais elevados. Enfim, as projeções devem reconhecer a natureza de grupo fechado deste tipo de esquema, em que a política de contratação determina a demografia interna.

Trazendo a discussão das reformas dos regimes de previdência dos servidores públicos na OCDE para o contexto brasileiro de desenho de uma ampla reforma cristalizada na PEC 287/2016, nota-se que a referida proposta está na direção correta de um maior alinhamento das regras dos estatutários e dos trabalhadores do setor privado. Ademais, a comparação internacional entre a despesa no Brasil, com os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS), e o nível de gasto prevalente no âmbito da OCDE reforça a tese de que o país tem um gasto muito acima da média e do que seria esperado em relação ao padrão demográfico observado.

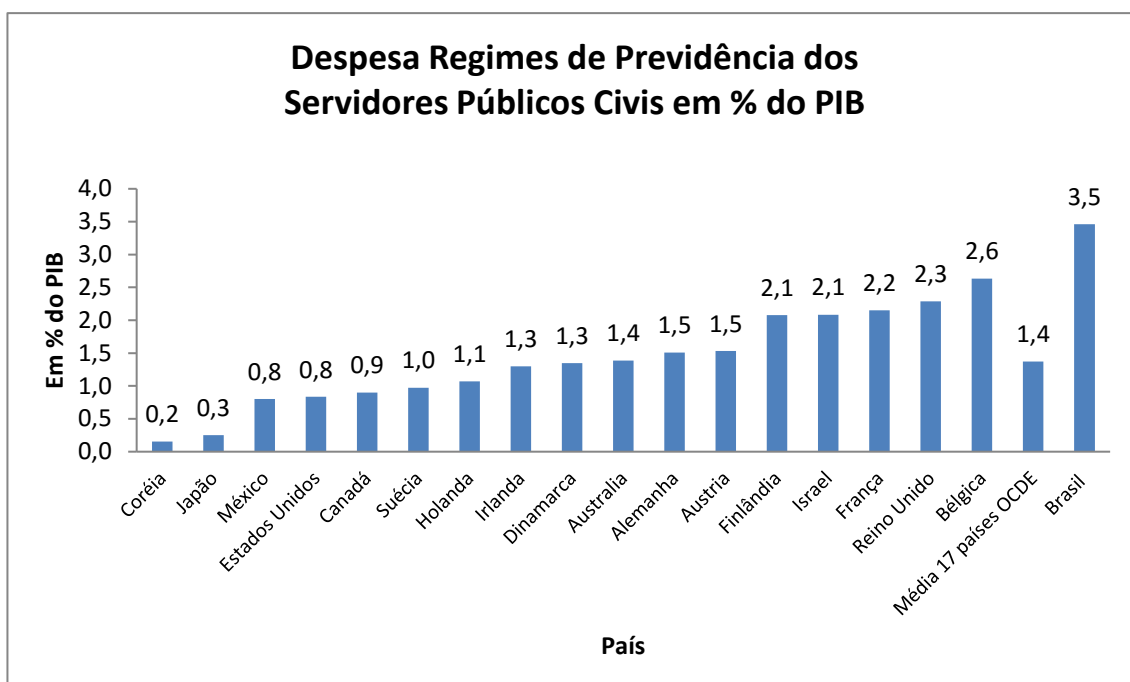
Como pode ser visto pelo Gráfico 1, a média da despesa com previdência dos servidores públicos civis (portanto, assumindo-se a exclusão dos militares) ficou em torno de 1,4% do PIB para 17 países da OCDE, no ano de 2013. No mesmo ano, a despesa no Brasil foi de 3,5%⁷ do PIB, excluídos os militares do Governo Federal. Embora este tipo de comparação internacional seja muito complexa em função da dificuldade metodológica para torná-la o mais homogênea possível⁸, o dado deixa claro que o Brasil tem uma despesa acima da média mesmo comparado aos países desenvolvidos. Tal constatação se deve, entre outros fatores, ao elevado valor médio dos benefícios decorrentes de regras anteriores que geraram e ainda geram distorções, como a paridade e a integralidade, e um teto de valor de benefício muito elevado. Essa análise reforça novamente o resultado do Brasil como sendo um ponto fora da curva no gasto com RPPS.

⁷ A estimativa de 3,5% do PIB foi construída a partir de dados do PIB do IBGE e Banco Central e dados de despesa dos RPPS conforme apresentado pela Secretaria da Previdência em audiência pública no Congresso disponível no site <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-287-16-reforma-da-previdencia/documentos/audiencias-publicas/16-02.17/narlon-gutierrez-noqueira>. Existem outras fontes de dados, mas os resultados são convergentes no sentido que a despesa dos RPPS no Brasil é acima da média, diagnóstico também apresentando por Palacios e Whitehouse (2006) e World Bank Staff Note - Rudolph, Zviniene e Olinto de abril de 2017.

⁸ O dado da França inclui militares. No caso do brasileiro, foram excluídos apenas os militares do Governo Federal. Há países que estão em transição de esquemas em separado para totalmente integrado.

Gráfico 1

Despesa com Regimes de Previdência de Servidores Públicos
Em % do PIB – OCDE e Brasil – 2013



Fonte: A partir dos dados da OCDE (2016). O dado relativo ao Brasil foi extraído de relatórios elaborados pelo Ministério da Fazenda.

3. Os Efeitos do Teto do RGPS/INSS nos RPPS

Embora, no Brasil, desde a reforma de 1998, passando pela reforma de 2003 e pela instituição da previdência complementar na União em 2012/2013, venha ocorrendo um processo de maior convergência entre as regras de previdência dos servidores públicos e dos trabalhadores do setor privado, ainda há um grande desequilíbrio atuarial que exige nova(s) reforma(s), como pode ser visto na tabela 3.

Tabela 3

Deficit Atuarial* Consolidado dos RPPS (Período: 75 anos) – 2016

Ente	R\$ bilhões	Em % PIB
Municípios	769	12%
Estados e Distrito Federal	4.623	74%
União**	1.243	20%
Total	6.636	106%

Fonte Secretaria de Previdência / Ministério da Fazenda.

* Déficit Atuarial para o período de 75 anos, entendido (de modo simplista) como a diferença entre o somatório dos compromissos líquidos e os ativos financeiros garantidores do sistema de previdência já capitalizados.

** Cíveis.

***Sujeita a revisão devido à alteração na estimativa do PIB. Entre 2015 e 2016 houve importante alteração na estimativa do déficit atuarial dos Estados e do DF.

De forma similar ao que ocorreu nas reformas da OCDE, esse processo de convergência parece ter sido bastante positivo em termos fiscais, de equidade entre servidores públicos e trabalhadores do setor privado e na distribuição de renda. A proposta de reforma da PEC 287/2016 também dá continuidade a esse processo de convergência. Uma medida muito importante, proposta pela versão da PEC 287 enviada ao Congresso no final de 2016, é tornar obrigatória a instituição de previdência complementar em um período de dois anos, o que implica que novos servidores terão o mesmo “teto” que os trabalhadores do setor privado (ou do INSS ou do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)), com impactos positivos do ponto de

vista fiscal, de equidade e distributivo. Embora a União já tenha instituído a previdência complementar em 2012/2013, apenas algumas Unidades da Federação⁹ também o fizeram e a maior parte dos mais de 2 mil RPPS municipais ainda não o fez. Entretanto, a importância da medida depende do volume de servidores que ganham acima do teto do INSS/RGPS e, por este critério, um dos mais importantes era de fato o ajuste no governo federal.

De qualquer forma, o Brasil possui uma despesa com RPPS muito acima do esperado pela comparação internacional. Isto ocorre em função de valores médios de benefício elevados, situação determinada principalmente por regras inadequadas como, por exemplo, a paridade entre ativos e inativos e a integralidade na reposição, que precisam ser revistas. A versão original da PEC 287/2016, enviada ao Congresso no final de 2016, propunha a retirada da paridade para servidores que, mesmo tendo entrado no serviço público antes de 2003, possuíssem idade inferior a 50 anos, no caso dos homens, ou a 45 anos, no caso das mulheres.

Com intuito de avaliar os efeitos da aplicação do teto do RGPS/INSS nos regimes de RPPS e na previdência como um todo, o presente estudo apresenta algumas simulações simplificadas a partir dos microdados da PNAD/IBGE de 2015. Uma primeira simulação consiste em estimar qual seria o impacto na despesa e na distribuição da renda previdenciária em função da aplicação do teto do RGPS/INSS nos valores de aposentadorias e pensões. Conforme pode ser visto na tabela 4, pelos dados da PNAD, embora as aposentadorias com valor acima do teto (R\$ 4.663,75) em setembro de 2015 respondessem por apenas 3,5% do total, elas representavam 20,9% da renda de aposentadorias, com um valor médio (R\$ 8.437) – 7,2 vezes a média para os benefícios abaixo do teto (R\$ 1.171). Os benefícios de salário mínimo, embora respondessem por 61% da quantidade total, correspondiam a 33,6% da massa de rendimento das aposentadorias.

Embora a simulação seja relevante, cabe lembrar que a PNAD/IBGE é uma estimativa feita a partir de uma amostra que não permite separar formalmente as aposentadorias e pensões do RGPS do RPPS, bem como ter alguma subestimativa da renda previdenciária e da quantidade de benefícios acima do teto. Ou seja, a estimativa feita a partir da PNAD/IBGE tem algumas limitações que podem afetar, principalmente, a precisão das estimativas apresentadas. Ademais, convém destacar que a simulação proposta é meramente ilustrativa e considera, apenas por hipótese facilitadora, seu efeito imediato sobre os benefícios, sem que sejam considerados direitos adquiridos (respeito a benefícios já concedidos ou a critérios já cumpridos, princípio comumente respeitado em qualquer reforma previdenciária) ou expectativas de direitos (parcialmente atendidas via regras de transição). Ou seja, simula-se aqui o efeito da estipulação prévia de um teto único, de modo que em 2015 todos os benefícios já estivessem sujeitos a este limite.

⁹ Entre as Unidades da Federação podem ser citadas São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo. Havia outras em implementação, tramitação ou em estudos.

Tabela 4

Simulação do Efeito do Teto do RGPS/INSS nas aposentadorias

Faixa de valor das aposentadorias	Quantidade de Benefícios ou Beneficiários	Participação em % no total de quantidade	Massa de renda das aposentadorias em R\$ bilhões	Participação na massa de renda das aposentadorias em % do total	Renda média de aposentadoria em R\$
Até Salário Mínimo	14.449.568	61,0	11,4	33,6	787*
Acima SM e até o teto	8.419.224	35,5	15,4	45,5	1.829
Acima do teto	837.658	3,5	7,1	20,9	8.437
Total	23.706.450	100,0	33,8	100,0	1.428
Efeito do Teto sobre as aposentadorias / Simulação					
Faixa de valor das aposentadorias	Quantidade de Benefícios ou Beneficiários	Participação em % no total de quantidade	Massa de renda das aposentadorias em R\$ bilhões	Participação na massa de renda das aposentadorias em % do total	Renda média de aposentadoria em R\$
Até Salário Mínimo	14.449.568	61,0	11,4	37,1	787*
Acima SM e até o teto	8.419.224	35,5	15,4	50,2	1.829
Acima do teto	837.658	3,5	3,9	12,7	4.663,75
Total	23.706.450	100,0	30,7	100,0	1.294

Fonte: elaboração a partir dos microdados da PNAD/IBGE de 2015.

* Embora o salário mínimo seja o piso das aposentadorias, há valores declarados na PNAD/IBGE abaixo do salário mínimo.

Caso todas as aposentadorias em 2015 estivessem limitadas pelo teto em 2015, a despesa cairia de R\$ 33,8 bilhões para R\$ 30,7 bilhões, ou seja, uma redução mensal de R\$ 3,2 bilhões (queda de 9,3%). Uma estimativa é que o valor anualizado poderia chegar a R\$ 41,1 bilhões¹⁰, que seria suficiente para o financiamento do Programa Bolsa Família no mesmo ano ou para quase todo pagamento de benefícios do BPC/LOAS no mesmo ano, sendo que o montante pode estar subestimado em valores nominais. Ademais, toda redução da renda de aposentadoria ocorreria para beneficiários que estavam no décimo mais alto da distribuição de renda de aposentadoria, tendo em vista que nesse último décimo o limite inferior do intervalo assume o valor de R\$ 2.600 (na distribuição que desconsidera os rendimentos ignorados). A participação do décimo de renda de aposentadoria mais alta na renda total cai de 36,1% para 29,5% do total, com a aplicação do teto do RGPS/INSS. Os benefícios acima do teto, que respondiam por 20,9% da renda total, acabam tendo sua participação reduzida para 12,7% do total. A relação da renda média destes benefícios mais elevados (que era de R\$ 8.437 e cairia para R\$ 4.663,75) com a renda média dos benefícios até o teto cairia dos citados 7,2 para cerca de quatro vezes. A participação das aposentadorias de salário mínimo cresce de 33,6% para 37,1% da renda total de aposentadoria.

Todos estes dados apresentados deixam claro que a adoção do teto do RGPS/INSS para todas as aposentadorias do RPPS tenderá a proporcionar, no longo do tempo, uma redução da despesa com benefícios, maior equidade entre os trabalhadores do setor público e do setor privado e também alguma melhora na distribuição de renda. Contudo, como a adoção do teto nos RPPS ocorre apenas depois da instituição da previdência complementar e de forma obrigatória apenas para os novos servidores, todo esse processo de convergência tende a ocorrer apenas no longo prazo. De qualquer forma, é um processo importante e positivo.

A aplicação do teto para as aposentadorias acaba resultando, na prática, na limitação do valor das pensões por morte. O efeito também é muito similar ao que se observa no caso das aposentadorias, mas de menor monta, até pelo fato da menor despesa com esta espécie de benefício. As pensões por morte com valor acima do teto respondiam por apenas 2,2% da quantidade total destes benefícios, mas correspondiam a 14,7% da renda das pensões por morte, tendo um valor médio de R\$ 8.275, correspondente a 7,9 vezes o valor médio dos benefícios com valor até o teto, como pode ser visto na tabela 5.

Com a aplicação do teto do RGPS/INSS nas pensões por morte, a despesa com pensão

¹⁰ Trata-se de uma estimativa de redução da despesa bruta que tem limitações decorrentes da utilização da PNAD/IBGE, que é uma estimativa feita a partir de uma amostra. A PNAD também não diferencia aposentadorias e pensões do RPPS ou do RGPS, embora a maior parte dos benefícios acima do teto deva ser do RPPS, existem benefícios pagos pelo INSS acima do teto por diversos motivos (judicial ou de legislação especial). Por ser considerada a despesa bruta e pela impossibilidade de diferenciar RGPS e RPPS não foi considerada a contribuição de inativos de 11% acima do teto dos RPPS, bem como existe pressão política e projetos que visam eliminar esta referida contribuição.

seria reduzida, em setembro de 2015, de R\$ 8,7 bilhões para R\$ 8,2 bilhões, uma redução mensal de R\$ 560 milhões (queda de 6,4%), que em valores anualizados chegaria a R\$ 7,3 bilhões¹¹. Possivelmente, os valores nominais da massa de benefícios devem estar subestimados.

A participação dos benefícios equivalentes ou acima do teto na renda de pensões total, com a aplicação do teto, cairia de 14,7% para 8,9% do total, enquanto a participação dos benefícios até o salário mínimo cresceria de 41,6% para 44,4% do total. A relação entre a renda média dos benefícios iguais ou acima do teto e a renda média dos benefícios limitados ao teto cairia de 7,9 para 4,4. A participação do décimo com renda de pensão mais alta cairia de 33,1% para 28,5% do total com a aplicação do teto. No caso das pensões, também vale a pena citar que as mudanças feitas em 2003, que garantem uma reposição parcial no valor acima do teto do RGPS, também favoreceram uma menor concentração que a observada nas rendas de aposentadoria.

Tabela 5

Simulação do Efeito do Teto do RGPS/INSS nas pensões por morte

Faixa de valor das pensões	Quantidade de Benefícios ou Beneficiários	Participação em % no total de quantidade	Massa de renda das pensões em R\$ bilhões	Participação na massa de renda das pensões em % do total	Renda média de pensão em R\$
Até Salário Mínimo	4.721.982	65,5	3,6	41,6	768*
Acima SM e até o teto	2.336.448	32,4	3,8	43,7	1.633
Acima do teto	155.168	2,2	1,3	14,7	8.275
Total	7.213.598	100,0	8,7	100,0	1.209
Efeito do Teto sobre as pensões por morte / Simulação					
Faixa de valor das pensões	Quantidade de Benefícios ou Beneficiários	Participação em % no total de quantidade	Massa de renda das pensões em R\$ bilhões	Participação na massa de renda das pensões em % do total	Renda média de pensão em R\$
Até Salário Mínimo	4.721.982	65,5	3,6	44,4	768*
Acima SM e até teto	2.336.448	32,4	3,8	46,7	1.633
Acima do teto	155.168	2,2	0,7	8,9	4.663,75
Total	7.213.598	100,0	8,2	100,0	1.132

Fonte: elaboração a partir dos microdados da PNAD/IBGE de 2015.

*Embora o salário mínimo seja o piso das aposentadorias, há valores declarados na PNAD/IBGE abaixo do salário mínimo, até pela existência de pensões com valor desdobrado.

No agregado, a aplicação do teto do RGPS/INSS para as aposentadorias e pensões geraria uma redução da despesa previdenciária total da ordem de 8,7%, do patamar de R\$ 42,6 bilhões para R\$ 38,8 bilhões (queda de R\$ 3,7 bilhões/mês). Em termos anualizados, seria uma redução de R\$ 48,4 bilhões¹². A diminuição da renda de benefício com a aplicação do teto do RGPS/INSS para todas as aposentadorias e pensões se concentraria fortemente no décimo de renda familiar *per capita* mais elevado, como pode ser visto pela tabela 6. A simulação considera apenas a exclusão de uma parcela da renda de aposentadoria e pensão em função do teto, mas a melhoria da distribuição de renda poderia ser ampliada, pois esses recursos poupados poderiam ser utilizados em transferências mais focalizadas ou com caráter mais progressivo. Pelos dados da PNAD/IBGE, o resultado mostra que 40,4% dos rendimentos de aposentadoria são destinados aos 10% mais ricos, quando se considera a renda familiar mensal *per capita*. Com a aplicação do teto,

¹¹ Trata-se de uma estimativa de redução da despesa bruta que tem limitações decorrentes da utilização da PNAD/IBGE, que é uma estimativa feita a partir de uma amostra. A PNAD também não diferencia aposentadorias e pensões do RPPS ou do RGPS, embora a maior parte dos benefícios acima do teto deva ser do RPPS, existem benefícios pagos pelo INSS acima do teto por diversos motivos (judicial ou de legislação especial). Por ser considerada a despesa bruta e pela impossibilidade de diferenciar RGPS e RPPS não foi considerada a contribuição de inativos de 11% acima do teto dos RPPS, bem como existe pressão política e projetos que visam eliminar esta referida contribuição.

¹² Trata-se de uma estimativa de redução da despesa bruta que tem limitações decorrentes da utilização da PNAD/IBGE, que é uma estimativa feita a partir de uma amostra. A PNAD também não diferencia aposentadorias e pensões do RPPS ou do RGPS, embora a maior parte dos benefícios acima do teto deva ser do RPPS, existem benefícios pagos pelo INSS acima do teto por diversos motivos (judicial ou de legislação especial). Por ser considerada a despesa bruta e pela impossibilidade de diferenciar RGPS e RPPS não foi considerada a contribuição de inativos de 11% acima do teto dos RPPS, bem como existe pressão política e projetos que visam eliminar esta referida contribuição.

este percentual cai para 34,5%, com incremento para todos os demais décimos. 98,3% da redução da renda de aposentadorias devido ao teto se concentra no décimo de renda familiar mensal *per capita* mais elevada.

Também a aplicação melhora a distribuição de renda no caso das pensões por morte. Os dados da PNAD/IBGE apontavam que 34% se destinavam a pessoas que estavam entre os 10% mais ricos, considerando a renda familiar mensal *per capita* em setembro de 2015. Com a aplicação do teto do RGPS/INSS, o percentual que se destina aos 10% mais ricos cai para 29,6% da renda total com pensão por morte, enquanto todos os outros 9 décimos aumentam sua participação na renda com pensão total. A redução de renda é fortemente concentrada entre os 10% mais ricos: 98,6% da queda devida à aplicação do teto. Portanto, todos os dados mostram que a aplicação do teto do RGPS/INSS é um ajuste com caráter progressivo, no sentido de que afeta principalmente aqueles que estão entre os 10% mais ricos da população, melhorando a distribuição da renda de aposentadoria e pensão. Cabe destacar que a distribuição das pessoas por décimos de renda familiar mensal *per capita* no cenário pós-aplicação do teto foi mantida constante em relação ao cenário anterior, pois o objetivo da simulação era inferir quem seriam os afetados pelo ajuste e não eventuais deslocamentos de pessoas que estavam no décimo mais alto de renda para décimos mais baixos.

Obviamente, estes efeitos desconsideram os valores eventualmente pagos aos beneficiários pela Previdência Complementar, mas tais complementos não onerariam o pilar público básico e seriam financiados de maneira mais sustentável. De todo modo, os efeitos dessa medida devem ser sentidos no longo prazo, quando a transição entre os dois modelos for completada e a necessidade de financiamento venha a ser controlada e, possivelmente, diminuída. No curto e médio prazos, no entanto, pode-se observar inclusive alguma elevação nesse componente do resultado previdenciário, fruto do custo de transição, que afetará inicialmente (e adversamente) a receita (via redução dos aportes dos segurados, pelo redirecionamento da contribuição incidente sobre valores superiores ao teto do INSS/RGPS para a previdência complementar) e apenas no futuro atingirá a despesa (quando porções crescentes dos inativos estiverem sujeitas ao teto previdenciário do RGPS, no regime público básico de repartição, e recebendo eventuais complementos por meio de regime complementar).

Outro ponto positivo a ser colocado diz respeito à possibilidade de estímulo ou aumento da poupança em função da queda da taxa de reposição básica das pessoas no topo da distribuição de renda e com maior capacidade de poupar. No caso dos RPPS, como já dito, no regime básico de repartição há perda de arrecadação das contribuições acima do teto, mas esses recursos podem ser canalizados, juntamente com a Cota Patronal devida pelo Ente (Governo Federal, Estadual, Municipal ou do Distrito Federal), para a previdência complementar, em regime de capitalização, tendendo efetivamente a se converter em poupança e/ou investimento¹³. Ademais, pode-se pensar em medidas para compensar a perda de contribuições acima do teto no pilar público básico, inclusive, para incrementar a progressividade tributária e melhorar a distribuição de renda no país.

¹³ "Funding will raise the rate of economic growth if it increases saving or improves the efficiency with which saving is channeled into investment." Barr; Diamond (2010, p. 196).

Tabela 6

Distribuição da Renda de Aposentadoria e Pensão Estimada pela PNAD/IBGE de 2015 e com aplicação do teto do RGPS/INSS para todas as aposentadorias e pensões

Décimo da renda familiar mensal per capita	Distribuição da renda de aposentadorias em % do total	Distribuição da renda de aposentadorias com limite do teto do RGPS/INSS em % do total*	Distribuição da renda de pensão em % do total	Distribuição da renda de pensão com limite do teto do RGPS/INSS em % do total*
1	0,1	0,2	0,4	0,4
2	1,2	1,4	1,8	1,9
3	3,1	3,4	3,8	4,1
4	3,7	4,1	4,1	4,4
5	3,9	4,3	5,3	5,6
6	13,2	14,5	11,2	11,9
7	7,7	8,5	8,4	9,0
8	10,6	11,7	11,6	12,4
9	16,0	17,5	19,5	20,7
10	40,4	34,5	34,0	29,6

Fonte: Elaboração a partir dos microdados da PNAD/IBGE.

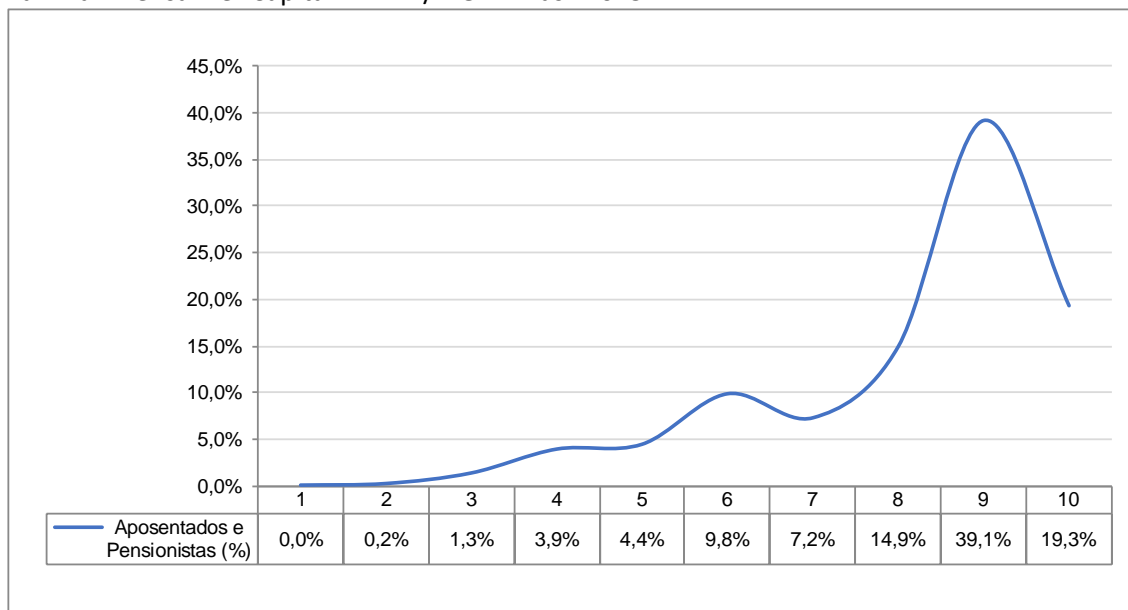
*Mantida a classificação por décimo de renda familiar mensal per capita anterior à aplicação do teto.

Outro aspecto que também deve ser debatido é a possibilidade de acumulação de aposentadoria e pensão por morte. Embora a aplicação do teto do RGPS/INSS certamente tenha efeito em melhorar a distribuição da renda de aposentadoria e pensão, a adoção de alguma restrição na possibilidade de acumulação de aposentadoria e pensão também tem caráter progressivo. Como pode ser visto no gráfico 2, 73% das pessoas que acumulam aposentadoria e pensão estão entre os 30% mais ricos. Claro que o acúmulo entre aposentadoria e pensão tende a ser mais problemático no âmbito dos RPPS, pois os valores dos benefícios são mais elevados, havendo a possibilidade de acumulação de dois benefícios de valor muito alto.

Com a ampliação da participação da mulher no mercado de trabalho, tem havido um aumento do percentual de pensionistas que acumulam esse benefício com a aposentadoria, tendo esta participação crescido de 9,9% para 32,1% do total de pensionistas entre 1992 e 2015 para o Brasil (sem Norte rural, exceto Tocantins). Em termos absolutos, o total de pensionistas que acumulavam aposentadoria passou de 330 mil, em 1992, para 2,3 milhões, em 2015, como pode ser visto na tabela 7. Esse aumento da acumulação entre aposentadoria e pensão decorre principalmente dos seguintes fatores: a) as mulheres são maioria entre os beneficiários de pensão por morte, seja por terem maior expectativa de vida ou sobrevida que os homens, como também, em geral, porque a idade média das mulheres é menor que a dos homens com quem são casadas ou possuem união estável; e b) o aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho está aumentando o percentual de mulheres que estão conseguindo direito a sua própria aposentadoria.

Gráfico 2

Distribuição dos Beneficiários que Acumulavam Aposentadoria e Pensão pelos Décimos de Renda Familiar Mensal Per Capita – PNAD/IBGE - Brasil 2015



Fonte: Elaboração a partir dos microdados da PNAD/IBGE de 2015

A previdência social precisa se adaptar às mudanças sociais, demográficas e econômicas que são enfrentadas por todas as sociedades. Neste contexto, a cumulatividade de benefícios pode ser revista, ainda que tão somente limitada a um determinado valor limite de acumulação, dado que, em geral, trata-se aqui de benefícios financiados por pessoas e fontes distintas de contribuição. Ademais, as alterações recentes já feitas nos critérios de elegibilidade e manutenção das pensões por morte (Lei nº. 13.135/2015), juntamente com as demais mudanças propostas pela PEC 287/2016, já minimizam significativamente o excesso de repasses duplicados a um mesmo beneficiário.

Tabela 7

Percentual de Pensionistas que Acumulam Aposentadoria Brasil 1992 e 2015 – PNAD/IBGE

EVOLUÇÃO DA ACUMULAÇÃO DE PENSÃO E APOSENTADORIA ENTRE 1992 E 2015, SEGUNDO A PNAD/IBGE TOTAL (HOMENS E MULHERES)		
ITEM	1992	2015 *
Total de Pensionistas (1)	3.339.086	7.197.328
Pensionistas que acumularam aposentadoria (2)	330.046	2.307.668
(2) / (1) em %	9,9 %	32,1 %

Fonte: PNAD 1992 e 2015/IBGE. Elaboração IPEA

Nota: * Em 2015 não está incluída a área rural da Região Norte, exceto Tocantins.

4. Considerações Finais

Como mostrado ao longo desta nota, houve um intenso movimento de reformas dos regimes de previdência dos servidores civis na OCDE e uma tendência, nestes países, de promover a convergência ou mesmo a integração destes regimes com os sistemas de previdência para os trabalhadores do setor privado. Existem apenas quatro países no âmbito da OCDE que ainda mantêm um regime institucionalmente separado e com diferentes regras de benefícios, como ainda continua prevalecendo no Brasil. A proposta original da PEC 287/2016, embora ainda mantivesse um regime separado do ponto de vista institucional, levaria a uma convergência da regra de benefícios, já que a idade de aposentadoria e o tempo de contribuição, bem como a regra de cálculo, o piso e o teto dos benefícios passariam a ser os mesmos para os RPPS e os RGPS.

A partir de simulações bastante simplificadas e que desconsideram regras de transição, observou-se que a aplicação do teto do RGPS/INSS para todas as aposentadorias e pensões, ou seja, sobre os RPPS, permitiria, em 2015, a redução da despesa com aposentadorias e pensões em, respectivamente, 9,3% e 6,4%. No agregado, a despesa com aposentadorias e pensões seria reduzida em 8,7%. Além disso, a aplicação do teto levaria possivelmente a um ajuste de caráter progressivo, no sentido que o grupo mais afetado seria aquele situado entre os 10% mais ricos.

Portanto, em tese, a aplicação do teto do RGPS/INSS a todos RPPS permitiria, apesar de um custo de transição, a redução da despesa dos RPPS, uma maior equidade entre os servidores públicos e os trabalhadores do setor privado e uma melhor distribuição de renda no país. Ademais, pode ter estímulos positivos sobre a poupança e o investimento agregado, na medida em que reduz a taxa de reposição das pessoas com maior capacidade de poupança.

Referências Bibliográficas

BARR, N.; DIAMOND, P. A. **Pension reform: a short guide**. New York: Oxford University Press, 2010.

COSTANZI, ROGERIO NAGAMINE. **Reformas nos Regimes de Previdência de Servidores Públicos Civis na OCDE e PEC 287 no Brasil**. Boletim de Informações FIPE, fevereiro de 2017.

ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Cambridge: Princeton University Press, 2009.

OCDE (2016). Pensions Outlook 2016. **Civil Service Pensions: Toward a Unified System With The Private Sector**. Páginas de 155 a 179.

PALACIOS, ROBERT e EDWARD WHITEHOUSE. 2006. **Civil-Service Pension Schemes Around the World**. Banco Mundial. Discussion Paper 602, Maio de 2006.

PALLARES-MIRALLES, M.; ROMERO, C.; WHITEHOUSE, E. International patterns of pension provision II: a worldwide overview of facts and figures. Washington: Banco Mundial, 2012. (Social Protection & Labor Discussion Paper).

PANORAMA DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS - COMISSÃO ESPECIAL PEC 287/2016 - AUDIÊNCIA PÚBLICA. BRASÍLIA-DF, 16 DE FEVEREIRO DE 2017 – Secretaria de Previdência / Ministério da Fazenda. Disponível no site <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-287-16-reforma-da-previdencia/documentos/audiencias-publicas/16-02.17/narlon-gutierrez-noqueira>

RANGEL, LEONARDO ALVES e JOÃO SABÓIA. **Criação da Previdência Complementar dos Servidores Federais: Motivações e Implicações na Taxa de Reposição das Futuras Aposentadorias**. Texto para Discussão 1847 do IPEA. Junho de 2013.

SCHWARZ, ANITA e ABELS, MIGLENA. **Issues for Civil Service Pension Reform in Sub-Saharan Africa**. November 2016. Banco Mundial.

Whitehouse, Edward (2016). **"Pensions for Public-Sector Employees: Lessons from OECD Countries' Experience"**. Social Protection and Labor Discussion Paper, N. 1614.

World Bank Staff Note. 2017. Summary Note on Pension Reform in Brazil: Why is it Needed and What Will be its Impact?. Abril de 2017. Heinz Rudolph, Asta Zviniene and Pedro Olinto. Disponível no site <http://documents.worldbank.org/curated/en/552181491971723170/pdf/114183-replacement-PUBLIC-13-4-2017-15-46-47-SummaryNoteonPensionReform.pdf>