

# 1617

TEXTO PARA DISCUSSÃO

## ASPECTOS DISTRIBUTIVOS DO REGIME DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Leonardo Alves Rangel

Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

### **ASPECTOS DISTRIBUTIVOS DO REGIME DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Leonardo Alves Rangel\*

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

## **Governo Federal**

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**

**Ministro Wellington Moreira Franco**

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Marcio Pochmann

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Fernando Ferreira

### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Mário Lisboa Theodoro

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

José Celso Pereira Cardoso Júnior

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

João Sicsú

### **Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Liana Maria da Frota Carleial

### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Márcio Wohlers de Almeida

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Jorge Abrahão de Castro

### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

Daniel Castro

## **Texto para Discussão**

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos diretos ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

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

ISSN 1415-4765  
JEL: H55, O15, D63

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

|                                                                                                    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 INTRODUÇÃO .....                                                                                 | 7  |
| 2 REGRAS DO REGIME DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 (CF/88) ..... | 8  |
| 3 ASPECTOS DISTRIBUTIVOS DOS MODELOS PREVIDENCIÁRIOS .....                                         | 12 |
| 4 DADOS SOBRE APOSENTADORIAS E PENSÕES.....                                                        | 16 |
| 5 DECOMPOSIÇÃO DO ÍNDICE DE GINI.....                                                              | 19 |
| 6 DECOMPOSIÇÃO DO GINI DA RENDA: ANÁLISE DOS RESULTADOS.....                                       | 22 |
| 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....                                                                       | 27 |
| REFERÊNCIAS .....                                                                                  | 28 |
| ANEXO .....                                                                                        | 29 |



## SINOPSE

Este artigo trata dos aspectos distributivos do regime de previdência dos servidores públicos. Analisa, de forma contrafactual, as implicações potenciais da instituição de fundo complementar de aposentadoria, à luz do que está previsto na Emenda Constitucional nº 41 de 2003.

Para a análise colocada anteriormente são utilizados os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do ano de 2009. É utilizado o método da decomposição do índice de Gini para analisar os impactos distributivos associados aos cenários construídos ao longo do texto.

Conclui-se que a instituição de teto para aposentadorias e pensões do regime de previdência dos servidores tem o potencial de melhorar o perfil distributivo do gasto público com aposentadorias e pensões pagas, mas pouco impacto na distribuição pessoal da renda domiciliar *per capita* total.

## ABSTRACT<sup>i</sup>

This paper deals with the distributional aspects of Brazilian Civil Servant Pension System. It analyzes, in a counterfactual way, the potential implications after the constitution of supplemental retirement pension fund for civil servants, at the light of what is predicted in the 41st Constitutional Amendment of year 2003.

For the present analysis it is used data from the National Household Sample Survey of 2009. It used the Gini index decomposition method to analyze the distributional impacts associated with the scenarios constructed throughout the text.

In summary, the imposition of a ceiling on the amount paid by Civil Servant Pension System has the potential to improve the distributional profile of public spending on pensions, but little impact on the distribution of total households personal income.

---

<sup>i</sup>. The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.  
As versões em língua inglesa das sinopses (abstracts) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.



## 1 INTRODUÇÃO

O pagamento de aposentadorias e pensões oficiais, ou seja, pagas pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e pelos diversos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores (RPPS), de acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do ano de 2009, representou cerca de 19% da renda domiciliar total medida naquele ano. No que concerne especificamente à previdência dos servidores públicos, apenas o governo federal pagou aos seus aposentados e pensionistas o montante de R\$ 65,8 bilhões – aproximadamente 2% do Produto Interno Bruto (PIB) – no ano de 2009.

A previdência social, assim, representa o maior orçamento individual dentre as políticas públicas do Estado brasileiro e atinge um grande contingente de famílias. Devido a sua magnitude, tanto em termos de dispêndio como em relação ao contingente populacional atingido, ela produz importantes impactos em termos de distribuição de renda. Estes podem ser analisados tanto pelo lado do financiamento quanto pelo lado do gasto previdenciário, ou seja, receitas e despesas previdenciárias.

O objetivo deste artigo é analisar o poder distributivo dos benefícios da previdência social, ou seja, o impacto que o gasto previdenciário gera sobre a desigualdade de renda. Entretanto, diferentemente de diversos outros trabalhos com o mesmo tema, este oferece uma contribuição adicional ao procurar dar ênfase ao sistema de previdência dos servidores públicos.

O impacto distributivo dos benefícios previdenciários está intimamente ligado a sua regra de concessão (idade, tempo de contribuição etc.) e de cálculo de seu valor (última remuneração enquanto na ativa, média das remunerações, existência de teto etc.). Desta forma, o sistema que regula a concessão e o valor do benefício está por trás do poder distributivo das aposentadorias e pensões.

Além desta introdução, o presente artigo é composto de mais cinco seções, seguidas das considerações finais. A segunda seção apresenta as regras que regem a concessão das aposentadorias e pensões do regime de previdência dos servidores públicos; a seção seguinte mostra os aspectos distributivos presentes em sistemas de previdência social; a seção quatro enuncia a metodologia de decomposição do índice de Gini e o cálculo

dos índices de concentração das parcelas que compõem a renda domiciliar *per capita*; a quinta seção comenta alguns dados da PNAD de 2009 sobre os beneficiários do sistema de previdência e também alguns dados administrativos específicos sobre o regime dos servidores públicos. A sexta seção expõe os resultados da decomposição do índice de Gini e o cálculo dos índices de concentração das parcelas que compõem a renda. Por fim, a sétima seção resume as considerações finais do trabalho.

O presente trabalho busca contribuir com a extensa literatura que trata do papel dos benefícios previdenciários na distribuição pessoal da renda no Brasil. Note-se que com a ênfase dada ao RPPS, o trabalho busca avançar no estudo da previdência e distribuição de renda, ao caminhar na direção de separar, direta ou indiretamente, o sistema brasileiro de previdência entre os beneficiários do RGPS e dos diversos RPPSs. Esta separação justifica-se, pois são dois sistemas com regras de contribuição e acesso a benefícios bastante distintos.

## **2 REGRAS DO REGIME DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 (CF/88)**

O atual arranjo institucional que regula a previdência dos servidores públicos, a despeito de duas grandes reformas desde então, remonta à CF/88. Em sua redação original, o Artigo 39 da CF/88 dispunha que cada um dos entes federados deveria instituir Regime Jurídico Único (RJU) para os servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional. De forma a atender as determinações do referido artigo, foi publicada, em dezembro de 1990, a Lei nº 8.112, o novo estatuto dos servidores públicos da União. Além de instituir o RJU para os servidores públicos, esta lei instituiu também o Plano de Seguridade Social para o servidor e sua família.

A Lei nº 8.112/1990 integrou, em um mesmo conjunto de regras trabalhistas e previdenciárias, servidores regidos pelo antigo estatuto dos servidores (Lei nº 1.711/1952), bem como trabalhadores do setor público então regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Foi justamente a criação do RJU, sem qualquer tipo de regra de transição, que fez com que aproximadamente 500 mil trabalhadores regidos

pela CLT passassem a ter direito a se aposentar com remuneração integral e demais direitos inerentes à previdência dos servidores públicos (SOUZA, 2005).<sup>1</sup>

Pela Lei nº 8.112/1990, o servidor público poderia se aposentar voluntariamente, com proventos integrais, desde que cumpridos um dos seguintes requisitos:

- 35/30 anos de serviço se homem/mulher; e
- 30/25 anos de efetivo exercício em funções de magistério se homem/mulher.

Ainda existia a possibilidade da aposentadoria proporcional. Nesse caso, os requisitos eram os seguintes:

- 30/25 anos de serviço se homem/mulher; e
- 65/60 anos de idade se homem/mulher.

Além do instituto da aposentadoria voluntária, o servidor público poderia ser aposentado por invalidez, ou compulsoriamente aos 70 anos de idade, neste caso com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

Convém mencionar que, para solicitar a aposentadoria, não era exigido ao servidor público qualquer tempo de permanência no serviço público, como também de exercício em determinado cargo. Esta situação tornava possível que houvesse o ingresso no serviço público em um determinado dia, e no dia seguinte a solicitação de aposentadoria com direito a integralidade e paridade plena para o valor do benefício.

Quanto à pensão por morte, esta passou a ser concedida aos cônjuges do servidor falecido de ambos os sexos, bem como seus dependentes. Seu valor equivalia à respectiva remuneração ou valor da aposentadoria do servidor falecido.

Outra inovação da CF/88 que merece destaque é o instituto da paridade. De acordo com esta regra, os aposentados e pensionistas passaram a ter direito aos mesmos reajustes dados aos servidores da ativa, bem como quaisquer benefícios ou vantagens a eles concedidos.

---

1. A possibilidade de se aposentar com proventos integrais e com paridade plena mostrava-se tão vantajosa, que muitos dos que já haviam cumprido as regras e poderiam se aposentar pelo então Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) preferiram esperar as mudanças e se aposentar sob as novas regras.

No que se refere aos servidores públicos dos estados, Distrito Federal e dos municípios, em momento inicial ficou a cargo de cada ente federado o estabelecimento de suas próprias alíquotas de contribuição, a organização e a operacionalização dos regimes, desde que estes respeitassem a garantia constitucional de integralidade da última remuneração para os benefícios.<sup>2</sup> Tal fato resultou na criação de regimes próprios de previdência com uma miríade de regras de concessão de benefícios. Este processo foi interrompido em 1998, com o primeiro conjunto de reformas do sistema brasileiro de previdência social.

Em 1998, após três anos de tramitação no Congresso Nacional, foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) nº 20. No que tange ao RPPS, suas principais novidades foram:<sup>3</sup>

- unificação das regras previdenciárias para servidores dos entes federativos;
- previsão de criação de regimes complementares para servidores públicos cujas remunerações superam o teto de benefícios do RGPS;
- caráter contributivo do regime;
- exigência de tempo mínimo de dez anos de exercício no serviço público e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;
- exigência conjunta de idade mínima e tempo de contribuição para aposentadoria integral;
- eliminação da contagem de tempo fictício<sup>4</sup> para fins de aposentadoria; e
- regras de transição para os servidores que adentraram o serviço público antes da publicação da emenda, entre outros.

Um dos pilares das mudanças advindas da EC nº 20 foi a necessidade de a previdência perseguir seu equilíbrio financeiro e atuarial, além de deixar definitivamente clara a eliminação da concepção de que o benefício de aposentadoria seguia relação de trabalho *pro labore facto*. Estas alterações constituíram, mesmo incorrendo no risco do excesso, em novo paradigma das relações previdenciárias dos servidores públicos no Brasil.

---

2. Atente-se que a regra pedia respeito à integralidade, mas não se preocupava, nem em tese, com a solvência do sistema, pois se entendia que, sob a relação de trabalho *pro labore facto*, o pagamento dos inativos era de responsabilidade do Tesouro Nacional.

3. Uma análise mais detalhada do processo que levou à EC nº 20 pode ser encontrada em Souza (2005). Para análise das alterações advindas com esta Emenda, ver Ipea (2009). Ver também Cordero (2005) e Giambiagi *et al.* (2004).

4. Contava-se tempo de trabalho fictício quando, por exemplo, o servidor não gozava as licenças a que tinha direito. Nesse caso, o tempo não aproveitado enquanto licença era contado em dobro para fins de aposentadoria.

Menos de quatro anos após o primeiro conjunto de alterações do regramento previsto na CF/88, a previdência social, especialmente o regime dos servidores públicos, era novamente o alvo prioritário para reforma. Ressalte-se que a necessidade de sua reforma foi tema dos candidatos à presidência da República naquele ano.

Em março de 2003, com o objetivo de convergência das regras entre os regimes dos trabalhadores do setor público e privado, foi enviada ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 40. Como uma das principais medidas, a instituição de teto para o valor das aposentadorias e pensões para os servidores públicos, desde que fosse criado regime complementar (fundo de pensão) para os que auferissem remuneração superior ao teto do RGPS.

Ainda em dezembro de 2003, as discussões em torno da PEC nº 40 resultaram na aprovação da EC nº 41. Pode-se dizer que esta emenda empreendeu modificações pontuais nos critérios de elegibilidade e nas fórmulas de cálculo do valor dos benefícios dos servidores públicos, mas passou à margem da isonomia e da eliminação das diferenças e privilégios entre os regimes, mesmo tendo criado regras rígidas para os servidores públicos, como exigência simultânea de idade mínima e tempo de contribuição, redutor nas pensões por morte e instituição da contribuição de aposentados e pensionistas para o regime de seguridade dos servidores públicos.

Paralelamente à curta tramitação da PEC nº 40, que resultou na aprovação da EC nº 41, tramitou também no Congresso Nacional outra proposta de ajuste previdenciário que resultou na aprovação, em 2005, da EC nº 47. Esta promoveu o relaxamento das regras recém-estabelecidas pela EC nº 41 no que tange aos servidores públicos ao devolver a paridade aos reajustes e permitir a redução dos limites de idade para aposentadoria que constavam nas regras de transição.<sup>5</sup>

Em suma, após a entrada em vigor da EC nº 41, os novos servidores públicos não terão mais direito a integralidade e paridade nas aposentadorias; fica instituída a incidência de contribuição de 11% sobre as aposentadorias e pensões que superam o teto do RGPS, além de um redutor de 30% para as pensões que também superam este

---

5. Para mais detalhes sobre as medidas previstas pelas ECs nº 41 e nº 47 e comparação com as regras do regime dos trabalhadores do setor privado, ver Giambiagi *et al.* (2004) e Ipea (2007).

valor. Para os já servidores públicos, há que se observar uma série de regras de transição para a manutenção da integralidade e paridade.

A partir da previsão de sua criação pela EC nº 41, foi enviado ao Congresso Nacional, em 2007, o Projeto de Lei (PL) nº 1.992. Em linhas gerais, ele visa instituir um regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, fixando o limite máximo de valor para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência do Artigo 40 da Constituição; autoriza a criação de entidade fechada de previdência complementar, a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP).<sup>6</sup>

Convém ressaltar que a grande novidade será a instituição do teto de benefícios e a criação do FUNPRESP. Destaque-se que este teto apenas será válido para os trabalhadores que adentrarem o serviço público após a aprovação do PL nº 1.992/2007.

A justificativa para criação de um teto para os benefícios do RPPS é (além de torná-lo igual ao RGPS) promover melhora no caráter distributivo das aposentadorias e pensões pagas pela previdência dos servidores. O argumento é que há uma grande soma de recursos paga a um número relativamente pequeno de pessoas, o que exacerba o aspecto concentrador do RPPS.

A próxima seção deste trabalho apresentará alguns dos principais aspectos distributivos existentes nos modelos previdenciários e dará ênfase ao RPPS. Mais adiante, será analisado o poder distributivo dos benefícios previdenciários e argumentar-se-á que a existência de um teto para os benefícios melhoraria o perfil distributivo das aposentadorias e pensões oficiais, mas não garantiria melhora na distribuição da renda pessoal.

### **3 ASPECTOS DISTRIBUTIVOS DOS MODELOS PREVIDENCIÁRIOS**

Em um sistema de previdência, a depender de como ele é construído, pode haver redistribuição de jovens para velhos, de homens para mulheres e de ricos para pobres. Como forma de organizar a discussão sobre os aspectos distributivos da previdência,

---

6. Em Ferreira (2008) há uma descrição do formato previsto para o FUNPRESP assim como estimativas para valores de benefícios pagos pela previdência complementar do servidor para diversas carreiras do Poder Executivo federal.

serão apresentados os impactos sobre a distribuição de renda intrageracional e intergeracional.

### 3.1 DISTRIBUIÇÃO INTRAGERACIONAL

Conforme colocado por Reynaud (1997), a regra de contribuição e o desenho dos benefícios de um sistema de previdência determinam seu efeito sobre a distribuição de renda intrageracional. Alíquotas de contribuição diferenciadas por faixas de renda, se elevando à medida que a renda cresce, contribuem para diminuir a concentração de renda. Por outro lado, se os benefícios representam uma proporção mais elevada da renda para as classes com menor rendimento e, além disso, possuem valor presente líquido (descontadas as contribuições anteriores) positivo, pode-se dizer que eles também reduzem a desigualdade de renda. Em suma, com esse desenho tem-se tributo e benefício progressivos.

- Redistribuição de ricos para pobres

Pode-se ilustrar a forma de como ocorre a redistribuição de ricos para pobres com uma figura simples. Sejam dois indivíduos, *A* e *B*. O primeiro auferiu renda igual à metade do último e contribuiu para o sistema previdenciário com metade do valor com que *B* o fez. No entanto, as contribuições feitas elegem *A* para um benefício de valor superior a 50% do benefício de *B*. Neste caso, ocorre a redistribuição de ricos para pobres.

- Redistribuição de homens para mulheres

Em maior ou menor grau, a redistribuição de homens para mulheres é aceita em várias sociedades. A junção de alíquotas de contribuição semelhantes para homens e mulheres com o fato de as mulheres terem expectativa de vida maior que a dos homens acarreta um primeiro elemento de redistribuição de homens para mulheres. Outro elemento é a idade de elegibilidade para benefícios ser menor para as mulheres, o que é intensificado por elas viverem mais que os homens.

### 3.2 DISTRIBUIÇÃO INTERGERACIONAL

Outro aspecto relevante dos sistemas previdenciários quanto à distribuição de renda, é que eles podem trazer implicações não apenas para a geração que participa ativamente do sistema, mas para uma série de outras ao longo de sua existência (UEDA, 2005).

Em um sistema de repartição simples, sempre a geração ativa financia a inativa. Mas esse sistema torna-se bastante dependente da demografia, uma vez que o estreitamento da base da pirâmide populacional reduz relativamente o número de ativos frente aos inativos. O resultado é que, para manter as taxas de reposição do sistema, as contribuições precisam ser majoradas e/ou o tempo de contribuição e idade para se aposentar precisam se elevar. Caso contrário, será inevitável a redução das taxas de reposição. As duas situações, contudo, implicam uma melhor condição para os inativos frente aos ativos. Em outras palavras, há redução da transferência líquida de recursos ao longo do tempo.

Contudo, a redução da transferência líquida de recursos para os aposentados não se deve apenas aos fatores demográficos. O próprio desenho do modelo contribui para tal fato ocorrer, quando, ao ser implementado, permite a concessão de benefícios às gerações iniciais que pouco ou nada contribuíram. Para essas gerações, as taxas de retorno do sistema previdenciário serão as maiores, e jamais serão alcançadas pelas demais gerações. Isso ocorre porque, como notaram Orszag e Stiglitz (1999), em um sistema de repartição simples o valor presente líquido das contribuições e benefícios no agregado é zero, ou seja, quando algumas gerações recebem taxas de retorno altas, as demais deverão, necessariamente, receber taxas mais baixas.

Assim, a distribuição intergeracional de recursos pela previdência torna-se indesejável quando as gerações futuras, monotonicamente, passam a ter bem-estar menor.

### **3.3 O RPPS E SEUS EFEITOS DISTRIBUTIVOS**

De acordo com o apresentado anteriormente, um sistema previdenciário pode realizar distribuição de renda intergeracional e intrageracional, a depender de seu desenho. Desta forma, a presente subseção tratará dos possíveis efeitos distributivos dos RPPS *vis-à-vis* suas características de contribuição e requisitos para a concessão dos benefícios.

Em relação à distribuição intrageracional, pelo fato de as contribuições serem da monta de 11% das remunerações, independentemente do nível desta, já se pode afirmar que pelo lado do tributo há neutralidade distributiva. Pelo lado dos benefícios, algumas considerações merecem ser feitas.

Conforme colocado na seção 2, o Plano de Seguridade dos Servidores, definido pela Lei nº 8.112/1990 previa o valor da aposentadoria como igual ao da última remuneração e, além disso, a paridade total com os servidores da ativa, sem a existência de qualquer tipo de teto de benefício. Após as reformas advindas com as ECs nº 20, nº 41 e nº 47, definiu-se uma série de regras para aposentadoria (e o valor do benefício) que dependem de quando o indivíduo entrou no serviço público. Para o grupo que ingressou no serviço público após a entrada em vigor das ECs nº 41 e nº 47, as aposentadorias serão calculadas como a média dos 80% melhores salários desde julho de 1994, tornando mais clara a relação entre o valor do benefício e as contribuições enquanto na ativa.

No entanto, mesmo após as emendas reformistas, não há distribuição de recursos entre os que recebem dos maiores e menores benefícios, pois um grupo de servidores tem direito (e alguns já exercem esse direito) à aposentadoria integral e outro terá seu benefício, no futuro, proporcional aos salários do período ativo. Some-se a isso o fato de não existir teto para aposentadorias e pensões, ao contrário do que ocorre no RGPS.<sup>7</sup>

No tocante à distribuição entre homens e mulheres, no RPPS há claros mecanismos de transferência do primeiro grupo para o último. É fato que as mulheres se aposentam com idade inferior à dos homens e vivem mais que eles. O que caracteriza a distribuição favorável para elas.

Conquanto a distribuição intergeracional, pode-se afirmar que esta é uma das questões mais delicadas dos RPPSs. Para sua análise é preciso recuar no tempo até o período de implantação do RJU.

Como apresentado na seção 2, o Artigo 39 da CF/88, em sua redação original, dispunha que cada ente federado deveria instituir RJU para os servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional. A Lei nº 8.112/1990 regulamentou a matéria, o que resultou na integração em um mesmo conjunto de regras estatutárias e previdenciárias de servidores então regidos pela CLT e pela Lei nº 1.711/1952 (então Estatuto dos Servidores Públicos).

---

7. A bem da verdade, a partir da EC nº 41 (conferir), o teto de pagamentos de todos os servidores públicos passou a ser equivalente ao subsídio mensal dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF).

Pois bem, a criação de um regime único para aposentadorias, com regras bastante diferenciadas das anteriores para aproximadamente 500 mil servidores, levanta a questão da distribuição intergeracional entre os servidores públicos ativos e inativos. Ademais, convém ressaltar que apenas em 1993 foi regulamentada a contribuição para aposentadoria dos servidores públicos. Antes, sua contribuição era da monta de 6% de sua remuneração, e destinava-se apenas ao financiamento das pensões por morte.

Em suma, em termos distributivos, as diferenças que atualmente se observam entre o RPPS e o RGPS é que neste há um teto para o valor dos benefícios e contribuição dos empregados, enquanto para aquele incide alíquota contributiva de 11% sobre a remuneração dos servidores e não há teto para contribuição e benefícios. Conforme será visto adiante, é justamente na não existência de teto para os benefícios que reside o elemento que mais contribui para a regressividade das aposentadorias e pensões pagas pelos RPPSs.

#### **4 DADOS SOBRE APOSENTADORIAS E PENSÕES**

Esta seção tem como objetivo apresentar os quantitativos de aposentadorias e pensões concedidas pelos diversos regimes previdenciários dos servidores públicos. Para tal foram utilizados os dados da PNAD e dados administrativos gerados pelo Ministério da Previdência Social (MPS) e Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), para o ano de 2009.

De acordo com a tabela 1, observa-se que o número de aposentados e instituidores de pensão entre os civis da União supera o de servidores ativos. O que por si só já seria uma fonte de pressão em termos de gasto. Os números consolidados para o Brasil mostram mais de 2 milhões de aposentados e pouco mais de 1 milhão de pensionistas para um total de mais de 6 milhões de servidores ativos. Estes números resultam na relação de quase dois servidores ativos para cada inativo (aposentado ou pensionista). A pior razão encontra-se entre os civis da União com o número de inativos superior ao de ativos.

TABELA 1

**Servidores ativos, aposentados e instituidores de pensão da União, estados e municípios com RPPS instituídos – dezembro de 2009**

|                    | Ativos (A) | Aposentados (B) | Instituidores de pensão (C) | Total     | A/(B+C) |
|--------------------|------------|-----------------|-----------------------------|-----------|---------|
| União              | 552.893    | 369.392         | 246.921                     | 1.169.206 | 0,90    |
| Estados            | 3.204.473  | 1.323.661       | 536.571                     | 5.064.705 | 1,72    |
| Municípios         | 2.367.518  | 431.489         | 153.518                     | 2.952.526 | 4,05    |
| Militares da União | 325.682    | 136.414         | 145.474                     | 607.570   | 1,16    |
| Total              | 6.450.566  | 2.260.956       | 1.082.484                   | 9.794.007 | 1,93    |

Fontes: MPS/CADPREV e MPOG/Secretaria de Recursos Humanos (SRH).

Em termos de despesa, a SRH/MPOG divulga os gastos da União com os servidores civis e militares. Os valores encontram-se na tabela 2. Os gastos foram de mais de R\$ 167 bilhões ou 5,2% do PIB, em termos correntes, no ano de 2009. Desse montante, pouco mais de R\$ 101 bilhões para os servidores ativos (inclusive militares) e aproximadamente R\$ 65 bilhões para aposentados e pensionistas.

TABELA 2

**Gasto com servidores ativos, aposentados e pensionistas da União – dezembro**

(Em R\$ milhões correntes)

|           | Ativos     | % do PIB | Aposentados | % do PIB | Pensionistas | % do PIB | Total      | % do PIB |
|-----------|------------|----------|-------------|----------|--------------|----------|------------|----------|
| Civis     | 87.963,60  | 2,76     | 29.648,90   | 0,93     | 15.329,90    | 0,48     | 132.942,44 | 4,17     |
| Militares | 13.264,50  | 0,42     | 11.805,40   | 0,37     | 9.053,90     | 0,28     | 34.123,81  | 1,07     |
| Total     | 101.228,10 | 3,18     | 41.454,30   | 1,30     | 24.383,80    | 0,77     | 167.066,24 | 5,25     |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da SRH/MPOG.

A tabela 3 apresenta a média de gasto com os servidores civis e militares da União para o mês de outubro de 2009.

TABELA 3

**Média salarial para servidores da União – outubro de 2009**

(Em R\$ correntes de outubro de 2009)

|           | Ativos | Aposentados | Instituidores de pensão | Média |
|-----------|--------|-------------|-------------------------|-------|
| Civis     | 10.708 | 6.291       | 5.160                   | 8.141 |
| Militares | 3.357  | 6.933       | 4.577                   | 4.452 |
| Média     | 7.983  | 6.464       | 4.943                   | 6.879 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da SRH/MPOG.

Ao se cotejar os valores médios de aposentados e pensionistas entre os civis da União com o teto de aposentadoria do RGPS, tem-se que em outubro de 2009 os valores eram substancialmente superiores. Comparando também com o montante de

aposentados e pensionistas civis, observa-se que uma grande massa de recursos (1,41% do PIB) é paga para pouco mais de 600 mil pessoas. Tem-se assim montado o cenário das principais críticas ao sistema de previdência dos servidores públicos; alega-se que este é injusto e regressivo, pois paga valores médios altos, superiores inclusive ao teto de benefícios do regime dos trabalhadores da iniciativa privada.

#### 4.1 OS DADOS DA PNAD

Parte-se agora para a análise de alguns dados da PNAD de 2009, principalmente no que se refere aos recebedores de aposentadorias e pensões oficiais. Uma de suas limitações é que a PNAD não os discrimina entre os oriundos dos regimes próprios e os ligados ao regime geral. Para a análise que ora se propõe, assumir-se-á que todos os aposentados ou pensionistas que recebam benefícios com valores superiores ao teto do RGPS o fazem de algum RPPS (federal, municipal ou estadual). Hipótese que será útil mais adiante no decorrer do presente estudo.

Como se pode observar na tabela 4, aproximadamente 59% das aposentadorias e 60% das pensões oficiais possuem valores de até 1 salário mínimo (SM). Observa-se também que entre os benefícios que superam o teto do RGPS há pouco mais de 500 mil aposentadorias (3,2% delas) e 114 mil pensões (menos de 2% delas). Como hipótese principal das análises contrafactuais que serão feitas na seção seguinte, tem-se que este conjunto de beneficiários será considerado como recebedor de benefícios de algum RPPS.

TABELA 4  
Aposentadorias e pensões oficiais por faixas de valor no Brasil em 2009

| Faixas de renda          | Aposentadorias |       | Pensões   |       | Total      |       |
|--------------------------|----------------|-------|-----------|-------|------------|-------|
|                          | nº             | %     | nº        | %     | nº         | %     |
| Até R\$ 465              | 9.735.745      | 58,9  | 3.963.203 | 64,8  | 13.698.948 | 60,5  |
| Mais de R\$ 465 até teto | 6.256.206      | 37,9  | 2.042.727 | 33,4  | 8.298.933  | 36,7  |
| Mais que o teto          | 529.358        | 3,2   | 114.073   | 1,9   | 643.431    | 2,8   |
| Total                    | 16.521.309     | 100,0 | 6.120.003 | 100,0 | 22.641.312 | 100,0 |

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da PNAD de 2009.

Ressalte-se que entre os que recebem R\$ 465 e o teto também há beneficiários dos diversos regimes de previdência dos servidores, mas para os fins deste trabalho o público relevante será o dos que recebem benefícios superiores ao teto do RGPS.

Pois bem, como pode ser observado na tabela 4, a análise dos dados da PNAD de 2009 mostra que são menos de 3% o total de aposentadorias e pensões cujos valores, no ano de 2009, eram superiores ao teto do RGPS.

A seção seguinte apresenta a decomposição do índice de Gini da renda domiciliar *per capita* com ênfase nas rendas de aposentadorias e pensões oficiais. Adiante, na seção 6, são calculados os índices de concentração (ICs) destas parcelas que compõem a renda domiciliar *per capita* após divisão por faixas de valores dos benefícios.

## 5 DECOMPOSIÇÃO DO ÍNDICE DE GINI

O objetivo da presente seção é apresentar a decomposição do índice de desigualdade de Gini e em seguida derivar o cálculo dos ICs das parcelas que compõem a renda. Métodos que serão úteis mais adiante, quando serão analisadas as rendas de aposentadorias e pensões oficiais no tocante a sua progressividade ou regressividade. Convém destacar que a decomposição aqui apresentada está fortemente baseada em Hoffmann (2009, p. 214-217).

Pyatt *et al.* (1980) mostraram como o índice de Gini pode ser decomposto quando se quer analisar os rendimentos divididos em seus diferentes componentes. Shorrocks (1982) generaliza a análise e apresenta a decomposição de índices de desigualdade de renda, bem como as considerações que devem ser feitas, assim como as limitações de tais resultados.

Seja  $x_i$  a renda da  $i$ -ésima pessoa em uma população com  $n$  pessoas. Admite-se que as rendas estão ordenadas de maneira que

$$x_1 \leq x_2 \leq \dots \leq x_n \quad (1)$$

Tem-se a renda média como

$$\mu = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i \quad (2)$$

Agregando as pessoas, da mais pobre até a  $i$ -ésima posição na série (1), a proporção acumulada da população pode ser representada como

$$p_i = \frac{i}{n} \quad (3)$$

e a respectiva proporção acumulada da renda é

$$\Phi_i = \frac{1}{n\mu} \sum_{j=1}^i x_j \quad (4)$$

Estas proporções definem a curva de Lorenz, que mostra como  $\Phi_i$  varia em função de  $p_i$ . Admitindo que  $x_i \geq 0$  para todo  $i$ , e sendo  $\beta$  a área entre a curva de Lorenz e o eixo das abscissas ( $p_i$ ), o índice de Gini pode ser definido como

$$G = 1 - 2\beta \quad (5)$$

Partindo agora para o cálculo dos ICs das parcelas que compõem a renda, considere que a renda  $x_i$  é formada por  $k$  parcelas, de maneira que

$$x_i = \sum_{h=1}^k x_{hi} \quad (6)$$

com  $x_{hi}$  representando o valor da  $h$ -ésima parcela da renda da  $i$ -ésima pessoa.

A média da  $h$ -ésima parcela é

$$\mu_b = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_{bi} \quad (7)$$

e a proporção acumulada do total dessa parcela até a  $i$ -ésima pessoa na série (1) é

$$\Phi_{bi} = \frac{1}{n\mu_b} \sum_{j=1}^i x_{bj} \quad (8)$$

Analogamente à definição da curva de Lorenz, denomina-se *curva de concentração* da  $h$ -ésima parcela a curva que mostra como  $\Phi_{bi}$  varia em função de  $p_i$ . Convém reforçar

que para construir a curva de concentração de  $x_{hi}$  é utilizada a ordenação dos  $x_i$  (e não a ordenação dos  $x_{hi}$ , que pode ser diferente).

Admite-se que  $x_{hi} \geq 0$  e que  $\beta_b$  é a área entre a curva de concentração de  $x_{hi}$  e o eixo das abscissas ( $p_i$ ). Assim, o respectivo IC é definido como

$$C_b = 1 - 2\beta_b \quad (9)$$

Note-se, assim, a semelhança entre (5) e (9).

A participação da  $h$ -ésima parcela na renda total é

$$\varphi_b = \frac{\sum_{i=1}^n x_{hi}}{\sum_{i=1}^n x_i} = \frac{\mu_b}{\mu} \quad (10)$$

Pode-se demonstrar que o índice de Gini é a seguinte média ponderada dos ICs:

$$G = \sum_{b=1}^k \varphi_b C_b \quad (11)$$

Como  $\sum \varphi_b = 1$ , pode-se escrever

$$G = G - \sum_{b=1}^k \varphi_b (G - C_b) \quad (12)$$

Com  $\varphi_b > 0$ , o sinal de  $G - C_b$  é que determina se a parcela contribui para reduzir ou aumentar o valor do índice de Gini. Se  $C_b < G$ , a parcela  $x_{hi}$  está contribuindo para reduzir o índice de Gini. Se  $C_b > G$ , a parcela  $x_{hi}$  está contribuindo para aumentar o índice de Gini.

## 6 DECOMPOSIÇÃO DO GINI DA RENDA: ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção serão analisados os ICs da renda proveniente de aposentadorias e pensões oficiais com base nos dados da PNAD de 2009, no que será chamado como cenário-base. Também serão simulados alguns cenários contrafactuais, cujas hipóteses residem basicamente sobre a parcela da renda previdenciária que supera o teto de benefícios do RGPS.

### 6.1 O QUE MOSTRAM OS DADOS DA PNAD DE 2009: O CENÁRIO-BASE

A decomposição do índice de Gini para a renda domiciliar *per capita* para o ano de 2009, com ênfase nas rendas de aposentadorias e pensões oficiais, apresenta alguns resultados interessantes. Assim como já destacado anteriormente por Soares *et al.* (2007), Soares (2006) e Ferreira e Souza (2004) entre outros, o IC da parcela da renda proveniente das aposentadorias e pensões é ligeiramente superior ao Gini da renda, o que indica regressividade dos benefícios previdenciários.

No entanto, como enfatizado por Rangel, Vaz e Ferreira (2009) é preciso destacar que a PNAD não consegue separar aposentados e pensionistas entre os beneficiários do RGPS e dos diversos RPPSs. Além disso, há uma parcela significativa de segurados especiais (aposentadorias rurais) que recebe o piso previdenciário. Dadas essas considerações, optou-se por separar os benefícios previdenciários por faixa de valor e então realizar a decomposição do Gini da renda, conforme pode ser observado na tabela 5. Na prática, os benefícios por diferentes faixas foram considerados como diferentes fontes de renda para o exercício da decomposição do índice de desigualdade de renda.

TABELA 5

**Brasil: decomposição do índice de Gini considerando apenas a parcela do rendimento domiciliar proveniente de aposentadorias e pensões – 2009**

|                                         |                          | Participação (%)<br>$\varphi_h$ | Índice de concentração<br>$C_h$ | Parcela de Gini |       |
|-----------------------------------------|--------------------------|---------------------------------|---------------------------------|-----------------|-------|
|                                         |                          |                                 |                                 | $\varphi_h C_h$ | %     |
|                                         | Renda <i>per capita</i>  | 100,0                           | 0,5338                          | 0,5338          | 100,0 |
| Renda de<br>aposentadorias e<br>pensões | Todas                    | 19,0                            | 0,5439                          | 0,1036          | 19,4  |
|                                         | Até 1SM                  | 6,0                             | 0,1315                          | 0,0079          | 1,5   |
|                                         | Maior que 1SM até o teto | 9,3                             | 0,6400                          | 0,0595          | 11,1  |
|                                         | Maior que o teto         | 3,7                             | 0,9520                          | 0,0355          | 6,6   |
|                                         | Até o teto               | 15,3                            | 0,4423                          | 0,0677          | 12,7  |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD de 2009.

A análise dos resultados apresentados na tabela 5 mostra que é mantido o padrão observado nos anos anteriores. Conforme já destacado por Soares (2006) e outros autores, as aposentadorias e pensões com valor de até 1 SM (piso previdenciário) apresentam IC inferior ao Gini, o que indica que são progressivas. Estão nesse grupo quase a totalidade das aposentadorias dos segurados especiais (aposentadorias rurais, em sua maioria) e muitas das aposentadorias por idade no meio urbano.

As aposentadorias e pensões cujos valores são inferiores ao teto do RGPS apresentam IC inferior ao Gini da renda, ou seja, são progressivas. Assim, ao se cotejar este resultado com o IC das aposentadorias e pensões que superam o teto de benefícios do RGPS pode-se afirmar que estas são as responsáveis pelo IC do total das rendas previdenciárias ser regressivo (maior que o Gini da renda).

É justamente dos benefícios previdenciários cujos valores superam o teto do RGPS que tratam as análises contrafactuais na subseção seguinte.

## 6.2 CENÁRIOS CONTRAFCTUAIS

O objetivo aqui presente é analisar qual seria o comportamento dos ICs das parcelas de aposentadorias e pensões que compõem a totalidade da renda domiciliar *per capita* a partir da suposição de alguns cenários para as aposentadorias e pensões do sistema previdenciário dos servidores públicos.

Conforme já apresentado anteriormente, o PL nº 1.992/2007 visa instituir regime de previdência complementar para os servidores públicos titulares de cargos efetivos. O PL deixa claro que os servidores terão a opção de se filiar a um ente de previdência complementar a ser criado se quiserem receber no futuro benefícios de aposentadoria maiores que o valor do teto do RGPS.

Ressalte-se que o PL em nada altera a situação dos atuais aposentados e pensionistas. O exercício desenvolvido a seguir deve ser compreendido como cenários possíveis após a aprovação da regras do PL, de longo prazo, descrevendo a situação em que todos os aposentados e pensionistas estariam sob tal regulação. A hipótese principal para a montagem dos cenários contrafactuais do presente trabalho é que as parcelas das

aposentadorias e pensões que superam o valor do teto do RGPS passam a ser pagas por outro ente que não o sistema previdenciário oficial.<sup>8</sup>

Assim, antes de apresentar os cenários é preciso reafirmar que, como hipótese, quaisquer valores para aposentadorias e pensões públicas, na PNAD de 2009, superiores a R\$ 3.218,90<sup>9</sup> são considerados como oriundos de benefícios pagos por algum RPPS. Ainda que o RGPS observe pagamentos superiores ao seu teto para alguns indivíduos,<sup>10</sup> o que será feito aqui é assumir que todos os valores acima do teto são de responsabilidade dos RPPSs, ou seja, são aposentadorias ou pensões devidas a servidores públicos inativos ou a seus dependentes (pensionistas).

Com relação aos cenários, além do básico (analisado na subseção anterior) serão supostos outros quatro cenários alternativos e a partir deles será calculado o impacto sobre a desigualdade pessoal da renda.

Os cenários contrafactuais elaborados são os que se seguem:

- 1) Cenário I. Neste primeiro cenário, a hipótese é que o fundo de pensão criado pagará a totalidade das aposentadorias e pensões excedentes.
- 2) Cenário II. Neste cenário, a hipótese é que o fundo de pensão criado para pagar as aposentadorias e pensões excedentes aplicará um corte em 20% nessas parcelas que superam o teto do RGPS.
- 3) Cenário III. A hipótese é de uma redução de 50% nas parcelas excedentes das aposentadorias e pensões.
- 4) Cenário IV. Este cenário apresenta a hipótese mais extremada até o momento, qual seja, corte de toda e qualquer parcela das aposentadorias e pensões que exceda ao teto do RGPS.

---

8. Como exemplo, tome um sujeito que receba aposentadoria no valor de R\$ 10.218,90. A partir da hipótese assumida, o valor da aposentadoria oficial será igual ao teto (R\$ 3.218,90) e o valor da variável *aposentadoria excedente* será de R\$ 7.218,90. Semelhante raciocínio deve ser feito para os valores das pensões que venham a exceder o teto de R\$ 3.218,90.

9. Valor referente ao teto dos benefícios do RGPS em setembro de 2009, mês de coleta dos dados da PNAD.

10. Como exemplo, os perseguidos políticos indenizados pela Comissão de Anistia. Mas os casos isolados são insignificantes estatisticamente.

O propósito desses quatro cenários é simular o que pode ocorrer no futuro, caso o PL nº 1.992/2007 seja realmente aprovado. Os cortes nos benefícios em cada um dos cenários advêm do fato de que o fundo a ser criado será de contribuição definida com contas individualizadas. Neste arranjo, o indivíduo sabe apenas qual será sua contribuição mensal para o fundo. O valor do benefício dependerá do rendimento financeiro da reserva a ser formada, o que não necessariamente garante o mesmo valor em comparação à regra atual. Presume-se aqui que, no melhor cenário, o benefício a ser recebido pelo fundo de pensão seria igual em relação à situação anterior à eventual aprovação do PL.

Como pode ser observado, o Gini da renda no cenário I é o mesmo do cenário-base. Ora, como a totalidade das aposentadorias e pensões continua sendo paga, apenas sem considerar como *aposentadorias e pensões oficiais* as parcelas que superam o teto do RGPS, nada muda na renda domiciliar *per capita*. Desta forma, pode-se constatar que, a partir de então, o IC das aposentadorias e pensões oficiais passa a ser inferior ao Gini. Isto significa progressividade desta parcela da renda. Ou seja, ao limitar as aposentadorias e pensões oficiais ao teto do RGPS, o IC desta parcela de renda deixa de ser levemente regressivo (tabela 5) e passa a indicar progressividade.

TABELA 6  
**ICs para cenários contrafactuais**

|                                   | Índices de concentração       |            |             |            |
|-----------------------------------|-------------------------------|------------|-------------|------------|
|                                   | Cenário I                     | Cenário II | Cenário III | Cenário IV |
| Renda <i>per capita</i>           | 0,5338                        | 0,5321     | 0,5296      | 0,5256     |
| Todas                             | 0,4989                        | 0,4984     | 0,4975      | 0,4945     |
| Renda de aposentadorias e pensões | Até 1SM                       | 0,1315     | 0,1315      | 0,1316     |
|                                   | > 1SM até o teto              | 0,6399     | 0,6401      | 0,6404     |
|                                   | Maior que o teto <sup>1</sup> | 0,9379     | 0,9331      | 0,9238     |
| Fundo de pensão                   | Excedente                     | 0,9671     | 0,9623      | 0,9515     |
|                                   |                               |            |             | -          |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD de 2009.

Nota: <sup>1</sup> A linha apresentada como Maior que o teto representa o valor das aposentadorias e pensões que continuariam sendo pagas pelo RPPS e que tem seu excedente pago pelo fundo de pensão.

No cenário II, pode-se destacar que o coeficiente de Gini apresenta resultado inferior ao do cenário I (e ao do cenário-base). O que já era de se esperar, uma vez que as aposentadorias e pensões excedentes tiveram, por hipótese, uma redução de 20% em seu valor. Observa-se mais uma discreta redução no Gini da renda no cenário III, cuja explicação está na hipótese de redução de 50% da parcela excedente das aposentadorias

e pensões. E no cenário IV, o Gini da renda é o menor entre os apresentados, assim como o IC das aposentadorias e pensões originalmente maior que o teto de benefícios.

Os resultados consolidados mostram que do cenário I – 100% das aposentadorias e pensões excedentes pagas via fundo de pensão – ao cenário IV – corte de todas parcelas excedentes – o Gini da renda se reduz em menos de 1 ponto (0,5338 para 0,5256). Isto indica que um eventual estabelecimento de teto para aposentadorias e pensões oriundas dos RPPSs não trará grandes consequências para a distribuição de renda, caso os servidores decidam poupar via fundos de pensão privados ou outras formas, com o objetivo de não perceberem demasiada queda em suas rendas no futuro.

Pode-se destacar que, de fato, o estabelecimento de um limite para as aposentadorias e pensões oficiais resultou em uma considerável redução no IC desta parcela da renda domiciliar *per capita*. Ao se comparar o resultado de todas as rendas de aposentadorias e pensões apresentado na tabela 5 com os ICs das rendas previdenciárias nos quatro cenários da tabela 6, percebe-se que esta parcela da renda passa de regressiva a progressiva.

Assim, mais do que impactos na distribuição da renda domiciliar *per capita*, o estabelecimento de um limitador para aposentadorias e pensões resultaria na melhora do perfil distributivo dos benefícios previdenciários oficiais (RGPS e RPPS). Desta forma, supondo que todos os benefícios que superem o teto do RGPS são de responsabilidade de algum RPPS, pode-se afirmar que o caráter regressivo das aposentadorias e pensões no serviço público é resultado, em grande parte, da não existência de um teto para estes benefícios.

Afirmar que as aposentadorias e pensões pagas nos diversos RPPSs são regressivas é praticamente uma redundância, pois para o regime de previdência dos servidores públicos não se observa a existência de teto para os benefícios assim como no RGPS. É claro que a integralidade e a paridade plena também contribuem para essa regressividade, mas, como mostrado anteriormente, apenas o estabelecimento de um teto já tornaria a totalidade das rendas previdenciárias menos regressivas.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As regras criadas para o regime de previdência dos servidores públicos após a CF/88, de certa forma, fizeram jus a sua fama alcançada. Reconhecia-se a previdência dos servidores públicos com uma vasta gama de adjetivos, tais como injusta, desigual, desequilibrada e até antirrepublicana. Haja vista que a aposentadoria com valor igual ao último salário e paridade com os servidores ativos eram características que passavam longe dos trabalhadores da iniciativa privada. Isso sem contar que até 1993 os servidores públicos eram descontados em 6% de suas remunerações e apenas para o pagamento das pensões por morte.

O reconhecimento das diferenças existentes entre as regras do RGPS e do RPPS suscitou diversas críticas ao regime dos servidores, tanto que foi alvo de reformas: em 1998 com a EC nº 20 e, mais profundamente, em 2003 com a EC nº 41. Esta última Emenda modificou regras de acesso e cálculo dos benefícios de aposentadoria. Além disso, ficou prevista a instituição de um teto para as aposentadorias e pensões dos RPPS após a criação de fundo de previdência complementar para os servidores públicos. O objetivo principal era combater a alegada desigualdade gerada pelas aposentadorias dos servidores públicos.

Este trabalho buscou contribuir para o debate acerca dos aspectos distributivos da previdência dos servidores públicos. Para tal, simulou cenários contrafactuais nos quais se supunha a existência do fundo de pensões dos servidores onde todos os benefícios cujos valores superassem o teto do RGPS deixariam de ser pagos pelos RPPS e passariam a ser pagos por este fundo complementar.

O resultado encontrado mostrou que a instituição de um teto para os benefícios oriundos dos RPPs levou à melhora no perfil distributivo das aposentadorias e pensões oficiais, de acordo com os dados da PNAD de 2009. No entanto, o ganho em termos do Gini da renda total não se mostrou significativo, mesmo no cenário que supunha completa eliminação da parcela que supera o teto do RGPS. A explicação para esse resultado está nos próprios dados da PNAD: é pequeno o contingente que recebe aposentadorias e pensões superiores ao teto do RGPS frente ao total de beneficiários da previdência oficial.

Ademais, em termos práticos, é preciso considerar que a instituição de um teto para aposentadorias e pensões no serviço público levará os servidores públicos a reagirem ao cenário de possível queda na sua renda futura. Desta forma, é esperado que eles passem a poupar privadamente, via fundos de pensão ou outras formas, para que no futuro não observem queda abrupta em seu poder de compra. Cenário completamente factível quando se pensa em trabalhadores com renda estável e com baixíssimo risco de demissão.

Em suma, os resultados do trabalho mostram que a instituição de um teto para aposentadorias e pensões para os diversos regimes previdenciários dos servidores pode levar, no longo prazo, à redução do IC das aposentadorias e pensões oficiais. Ou seja, há uma melhora no perfil distributivo do gasto previdenciário. Esse resultado, entretanto, não resulta potencialmente em grande redução da desigualdade de renda medida pelo índice de Gini.

## REFERÊNCIAS

CORDERO, B. C. **Universalização da previdência social no Brasil**: uma questão ainda em aberto. 2005. Dissertação (Mestrado em Economia Social e do Trabalho) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

FERREIRA, C. R.; SOUZA, S. C. I. Previdência social e desigualdade: a participação das aposentadorias e pensões na distribuição de renda no Brasil – 1981 a 2001. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 32., 2004, João Pessoa (Paraíba). **Anais...** João Pessoa (Paraíba): ANPEC, dez. 2004.

FERREIRA, G. G. **Condições atuariais para a construção do Fundo Previdenciário Federal – FUNPRESP**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008.

GIAMBIAGI, F. *et al.* **Diagnóstico da previdência social no Brasil**: o que foi feito e o que falta reformar? Rio de Janeiro: Ipea, 2004 (Texto para Discussão, n. 1.050).

HOFFMANN, R. Desigualdade da distribuição de renda no Brasil: a contribuição de aposentadorias e pensões e de outras parcelas do rendimento domiciliar *per capita*. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 18, n. 1 (35), p. 213-231, 2009.

IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília: Disoc, n. 13, capítulo de previdência social, mar. 2007.

\_\_\_\_\_. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília: Disoc, n. 15, capítulo de previdência social, mar. 2008.

\_\_\_\_\_. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília: Disoc, n. 17, 2009.

ORSZAG, P.; STIGLITZ, J. **Rethinking pension reform**: ten myths about social security systems. Washington D.C.: Banco Mundial, 1999.

RANGEL, L. A.; VAZ, F.; FERREIRA, J. Desigualdade na distribuição de renda: enfoque nas aposentadorias e pensões públicas. **Informe de Previdência Social**, Brasília: Ministério da Previdência Social, v. 21, n. 5, 2009.

REYNAUD, E. Reforma das pensões, financiamento das aposentadorias: repartição e capitalização na União Europeia. **Conjuntura Social**, Brasília: Ministério da Previdência Social, v. 8, n. 3, 1997.

SOARES, F. V. *et al.* Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: Ipea, v. 2, p. 87-129, 2007.

SOARES, S. S. D. **Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período de 2001 a 2004**. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1.166).

SOUZA, G. P. **O regime de previdência dos servidores públicos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

UEDA, E. M. **Sistema previdenciário brasileiro: aspectos macroeconômicos e distributivos**. 2005. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

## ANEXO

TABELA A.1

### Brasil: decomposição do índice de Gini considerando apenas a parcela do rendimento domiciliar proveniente de aposentadorias e pensões – 2009

|                                         | Participação (%)<br>$\varphi_h$ | Índice de concentração<br>$C_h$ | Parcela de Gini |        |     |
|-----------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|-----------------|--------|-----|
|                                         |                                 |                                 | $\varphi_h C_h$ | %      |     |
| Renda <i>per capita</i>                 | 100,0                           | 0,5338                          | 0,5338          | 100,0  |     |
| Todas                                   | 18,3                            | 0,4989                          | 0,0913          | 17,1   |     |
| Renda de<br>aposentadorias<br>e pensões | Até 1SM                         | 6,3                             | 0,0083          | 1,6    |     |
|                                         | > 1SM até o teto                | 9,9                             | 0,6399          | 11,9   |     |
|                                         | Maior que o teto <sup>1</sup>   | 2,1                             | 0,9379          | 0,0196 | 3,7 |
| Fundo de pensão                         | Excedente                       | 2,0                             | 0,9671          | 0,0189 | 3,5 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD de 2009.

Nota: <sup>1</sup> A linha apresentada como Maior que o teto representa o valor das aposentadorias e pensões que continuariam sendo pagas pelo RPPS e que tem seu excedente pago pelo fundo de pensão.

TABELA A.2

**Brasil: decomposição do índice de Gini considerando apenas a parcela do rendimento domiciliar proveniente de aposentadorias e pensões – 2009**

(Hipótese de redução de 20% no excedente)

|                                   | Participação (%)<br>$\varphi_h$ | Índice de concentração<br>$C_h$ | Parcela de Gini |       |
|-----------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|-----------------|-------|
|                                   |                                 |                                 | $\varphi_h C_h$ | %     |
| Renda <i>per capita</i>           | 100,0                           | 0,5321                          | 0,5321          | 100,0 |
| Todas                             | 18,4                            | 0,4984                          | 0,0916          | 17,2  |
| Renda de aposentadorias e pensões | Até 1SM                         | 6,3                             | 0,1315          | 1,6   |
|                                   | > 1SM até o teto                | 10,0                            | 0,6401          | 12,0  |
|                                   | Maior que o teto <sup>1</sup>   | 2,1                             | 0,9331          | 3,7   |
| Fundo de pensão                   | Excedente                       | 1,6                             | 0,0151          | 2,8   |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD de 2009.

Nota: <sup>1</sup> A linha apresentada como Maior que o teto representa o valor das aposentadorias e pensões que continuariam sendo pagas pelo RPPS e que tem seu excedente pago pelo fundo de pensão.

TABELA A.3

**Brasil: decomposição do índice de Gini considerando apenas a parcela do rendimento domiciliar proveniente de aposentadorias e pensões – 2009**

(Hipótese de redução de 50% no excedente)

|                                   | Participação (%)<br>$\varphi_h$ | Índice de concentração<br>$C_h$ | Parcela de Gini |       |
|-----------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|-----------------|-------|
|                                   |                                 |                                 | $\varphi_h C_h$ | %     |
| Renda <i>per capita</i>           | 100,0                           | 0,5296                          | 0,5296          | 100,0 |
| Todas                             | 18,5                            | 0,4975                          | 0,0920          | 17,4  |
| Renda de aposentadorias e pensões | Até 1SM                         | 6,4                             | 0,1316          | 1,6   |
|                                   | > 1SM até o teto                | 10,0                            | 0,6404          | 12,1  |
|                                   | Maior que o teto <sup>1</sup>   | 2,1                             | 0,9238          | 3,7   |
| Fundo de pensão                   | Excedente                       | 1,0                             | 0,0094          | 1,8   |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD de 2009.

Nota: <sup>1</sup> A linha apresentada como Maior que o teto representa o valor das aposentadorias e pensões que continuariam sendo pagas pelo RPPS e que tem seu excedente pago pelo fundo de pensão.

TABELA A.4

**Brasil: decomposição do índice de Gini considerando apenas a parcela do rendimento domiciliar proveniente de aposentadorias e pensões – 2009**

(Hipótese de redução de 100% no excedente)

|                                         |                               | Participação (%) | Índice de concentração | Parcela de Gini |       |
|-----------------------------------------|-------------------------------|------------------|------------------------|-----------------|-------|
|                                         |                               | $\Phi_h$         | $C_h$                  | $\Phi_h C_h$    | %     |
|                                         | Renda <i>per capita</i>       | 100,0            | 0,5256                 | 0,5256          | 100,0 |
|                                         | Todas                         | 18,7             | 0,4945                 | 0,0923          | 17,6  |
| Renda de<br>aposentadorias<br>e pensões | Até 1SM                       | 6,4              | 0,1318                 | 0,0085          | 1,6   |
|                                         | > 1SM até o teto              | 10,1             | 0,6413                 | 0,0648          | 12,3  |
|                                         | Maior que o teto <sup>1</sup> | 2,1              | 0,8925                 | 0,0190          | 3,6   |
| Fundo de pensão                         | Excedente                     | 0,0              | -                      | -               | -     |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Pnad 2009.

Nota: <sup>1</sup> A linha apresentada como Maior que o teto representa o valor das aposentadorias e pensões que continuariam sendo pagas pelo RPPS e que tem seu excedente pago pelo fundo de pensão.



## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

### **Revisão**

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Gilson Baptista Soares

Lucia Duarte Moreira

Míriam Nunes da Fonseca

### **Editoração**

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Camila Guimarães Simas

Carlos Henrique Santos Vianna

Maria Hosana Carneiro Cunha

Paula Mascarenhas Rodrigues de Almeida (estagiária)

### **Capa**

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

### **Livraria do Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)

Tiragem: 500 exemplares



Ipea – Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada



SECRETARIA DE  
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS  
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

