

# textos para discussão

121 | Janeiro de 2018

## A reforma previdenciária e o teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

Fabio Giambiagi  
Otávio J. G. Sidone

**Presidente do BNDES**  
Paulo Rabello de Castro

**Diretoria de Planejamento**  
Carlos Da Costa

**Área de Planejamento**  
Mauricio dos Santos Neves

# textos para discussão

**121 | Janeiro de 2018**

## **A reforma previdenciária e o teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)**

**Fabio Giambiagi  
Otávio J. G. Sidone**



## Resumo

Este artigo discute a proposta, levantada por defensores de uma mudança radical no regime previdenciário brasileiro, de instituir um regime de capitalização a partir da redução do valor do comprometimento de responsabilidade do Estado no pagamento das aposentadorias. Argumenta-se que os ônus dessa estratégia são significativos e que a atualização monetária do teto implica sua redução relativa comparativamente à renda média, em um processo de crescimento do país. Avaliam-se os impactos fiscais de eventuais alternativas de reformas estruturais (não paramétricas) de maneira a evidenciar o custo de transição de tais alternativas. Conclui-se pela conveniência de reafirmar a estratégia que o governo vem defendendo, baseada na mudança dos parâmetros de aposentadoria, sem modificação do valor real do teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

## **Abstract**

This article discusses the proposal, raised by advocates of a radical change in the Brazilian security scheme, to implement a pre-funded scheme from the reduction of the State's responsibility for the payment of pensions. The argument is that the burden of this strategy is significant and that the monetary adjustment of the ceiling entails its relative reduction compared with the average income, in a process of growth of the country. The fiscal impacts of possible alternatives of (nonparametric) structural reforms are assessed to highlight the transition cost of such alternatives. We conclude by the convenience of reaffirming the strategy that the government has been defending, based on changes in retirement parameters, without modifying the actual value of the ceiling of the General Social Security Scheme (RGPS).

## Sumário

1. Introdução	9
2. Reformas previdenciárias: diferentes concepções	10
3. A trajetória do teto do RGPS	12
4. A questão do deflator	15
5. A distribuição dos benefícios	18
6. Projeções fiscais previdenciárias	20
7. Impactos fiscais de reformas não paramétricas	21
8. Conclusão: Ainda a reforma paramétrica	24
Referências	25



Fabio Giambiagi é economista da Área de Planejamento (AP) do BNDES e Otávio J. G. Sidoni é mestre em Teoria Econômica pela Universidade de São Paulo (USP). Os autores agradecem os comentários de Marcelo Machado Nascimento e Victor Pina, economistas do BNDES, a uma versão preliminar do artigo, isentando-os, naturalmente, por erros porventura remanescentes na versão final do texto.



## 1. Introdução

Há vários anos, diversos especialistas vêm enfatizando a necessidade de o Brasil aprovar uma reforma da previdência social que leve a dilatar o período de permanência das pessoas no mercado de trabalho, como forma de combater os desequilíbrios fiscais decorrentes da pressão do déficit previdenciário e de o país se contrapor às tendências demográficas das próximas décadas.<sup>1</sup>

O debate acerca do tema tem sido polarizado entre defensores e críticos da reforma, críticos esses que, até agora, por uma série de razões, tiveram êxito em evitar os avanços da matéria.

Há, porém, um outro debate, subjacente e interno ao grupo dos que defendem a necessidade de a previdência ser reformada e que diz respeito à natureza dessa reforma. Tal debate contrapõe os defensores de uma reforma que poderia ser denominada de “paramétrica” – e que conserva essencialmente as características do sistema, mas modifica alguns de seus parâmetros, como a idade de aposentadoria – aos adeptos de uma reforma mais radical, que caminhe na direção de adotar no país um sistema baseado em contas de capitalização, modelo cujo exemplo mais notório é o do Chile.

Isso implicaria reduzir o valor do teto atual de comprometimento do Estado com o pagamento de benefícios – o que está em vigor hoje é de pouco mais de R\$ 5.500 –, canalizando os recursos associados a esse componente das contribuições para contas individuais de poupança previdenciária, ampliando o espaço da previdência complementar, tanto na modalidade aberta como na fechada.

Este texto destina-se a abordar essa questão, discutindo a lógica da proposta, bem como seus prós e contras, no contexto do Brasil na segunda metade da atual década.

O artigo está dividido em oito seções, incluindo esta breve introdução. Na segunda seção, são explicadas as diferentes concepções de reforma previdenciária, divididas em termos taxonômicos em duas grandes “famílias”: a que mantém as características do sistema; e a que o transforma mediante a migração para um sistema de capitalização. A terceira seção mostra a trajetória do teto do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), válido também recentemente para os novos entrantes da administração pública federal, após a instituição da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp). A quarta detém-se em um tema estritamente técnico – a diferença entre a evolução do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e do deflator do Produto Interno Bruto (PIB) – mas importante para o entendimento de algumas questões cruciais relacionadas

<sup>1</sup> Para uma abordagem recente acerca das razões para uma reforma, ver a excelente coletânea organizada por Tafner, Botelho e Erbisti (2015).

com a evolução real das variáveis nos últimos 15 anos. A quinta seção apresenta como se dá a distribuição dos benefícios do RGPS por faixas de renda. A sexta desenvolve algumas projeções. A sétima avalia os impactos fiscais de reformas não paramétricas. Finalmente, há uma seção de conclusões.

## 2. Reformas previdenciárias: diferentes concepções

A necessidade de os países reformarem seus respectivos sistemas previdenciários, em função do processo de envelhecimento demográfico da população, vem sendo defendida há muitos anos nos mais diversos países.<sup>2</sup>

Isso posto, há porém diferentes visões acerca dos contornos que uma reforma deve ter. Para entender melhor essas nuances, vale a pena resgatar a abordagem dos diferentes pilares, como no robusto estudo de 2005 de autoria de Robert Holzmann e Richard Hinz, feito para o Banco Mundial:

O sistema sugerido de pilares múltiplos é composto por alguma combinação de cinco elementos básicos: (a) um “pilar zero” não contributivo (na forma de um pagamento assistencial); (b) um “pilar 1” contributivo relacionado a graus de rendimento e destinados a substituir uma parcela da renda; (c) um “pilar 2” obrigatório, que corresponde essencialmente a uma conta de poupança individual; (d) um “pilar 3” voluntário, arranjo que pode assumir diversas formas (individual, apoiado pela empresa, benefício definido ou contribuição definida) essencialmente flexíveis e de natureza discricionária; e (e) um sistema informal intrafamiliar ou intergeracional de fontes de apoio financeiras e não financeiras aos idosos, incluindo acesso a cuidados médicos e moradia.<sup>3</sup>

A conceituação da estrutura de pilares múltiplos auxilia a compreensão da organização do sistema previdenciário brasileiro. O conceito do pilar zero está associado aos benefícios de prestação continuada (BPC), no Brasil representados pelo pagamento mensal de um salário mínimo a idosos e deficientes de baixa renda, definido pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e pela renda mensal vitalícia (RMV), que atualmente abrangem um conjunto de beneficiários da ordem de cinco milhões de indivíduos.

O pilar 1 nada mais é do que a parcela coberta pelo RGPS, até seu respectivo teto, equivalente no momento em que este artigo está sendo finalizado a aproximadamente um pouco menos de US\$ 1.800 mensais, no limite.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Para uma discussão geral sobre o tema, ver European Commission (2008). Para o debate no contexto latino-americano, ver Banco Mundial (2011a). Para o caso do Brasil, ver Banco Mundial (2011b).

<sup>3</sup> Holzmann e Hinz (2005, p. 42).

<sup>4</sup> O valor é uma função da renda, sujeito ao citado teto, que foi fixado em 2017 em R\$ 5.531,31. Valores menores de contribuição ensejam uma despesa do RGPS com o indivíduo menor do que esse teto.

O pilar 2 não existe no Brasil. Ele corresponde conceitualmente a uma fração obrigatória da renda individual, dirigida a uma conta de poupança individual. No Chile, quando o novo sistema foi instituído em 1981, tal fração foi fixada em 10% dos salários. Nos regimes de capitalização, ela visa combater a tendência de muitas pessoas a adiar suas contribuições à espera de dias melhores, o que acaba conduzindo a baixos níveis de capitalização e, conseqüentemente, baixo valor de benefícios futuros. Geralmente, a obrigatoriedade da contribuição do pilar 2 se dá até um determinado limite.

O pilar 3 é o componente informal das contribuições para a formação de poupança previdenciária. Ele está associado às aplicações voluntárias que os indivíduos fazem para a formação de poupança complementar, ou seja, sem que estas estejam associadas a uma imposição legal. Vale tanto para aqueles que podem optar ou não por aderir a planos coletivos da previdência fechada como aos que contribuem para a previdência aberta mediante aplicações em contas individuais do tipo Plano Gerador de Benefícios Livres (PGBL) ou Vida Gerador de Benefícios Livres (VGBL).

Por último, o pilar 4 envolve um vasto conjunto de iniciativas – em alguns casos de familiares e em outros de ação estatal institucional – de suporte aos idosos, com ajuda para o pagamento de planos de saúde; as ações do sistema unificado de saúde (SUS) voltadas para os idosos; o atendimento em instituições geriátricas com alguma forma de benefício etc.

Tradicionalmente, o debate que se estabelece no caso dos países que contemplaram a possibilidade de implementar transformações mais arrojadas, na linha de avançar com a capitalização, relaciona-se com o *trade off* entre o curto/médio e o longo prazo. Quanto menor for o teto de comprometimento futuro com o pagamento de um valor limite de benefício, menor será o déficit previdenciário de longo prazo.<sup>5</sup> Em compensação, exatamente por isso, maior será o chamado “custo da transição” resultante da mudança de modelo, pois durante várias décadas, contribuições que seriam destinadas ao financiamento do sistema de repartição e utilizadas no pagamento dos benefícios passariam a se destinar à formação de capital nas novas contas individuais. No caso do Brasil, começando com um déficit público da ordem de 10% do PIB, é de se presumir o incremento que poderia advir em consequência da redução das receitas do RGPS se seu teto viesse a ser diminuído.

O caso por excelência de migração para um regime de capitalização é o chileno, porém com duas qualificações óbvias. A primeira é que a mudança foi feita em condições políticas muito específicas, em 1981, em pleno Governo Pinochet. E a segunda é que o custo da transição foi financiado por superávits das demais

---

<sup>5</sup> Isso porque, quanto menor for o pagamento individual, menor também será o dispêndio global. No caso extremo de os benefícios serem nulos, não há gasto nem déficit.

contas, em uma situação fiscal singular e completamente diferenciada em relação à do Brasil atual.

Na prática, seja pelas resistências políticas, seja pelo elevado custo da transição, regimes de capitalização “puros” praticamente não existem mundo afora. A responsabilidade pelas aposentadorias é do Estado ou, na grande maioria dos casos, os regimes são híbridos, como no Brasil, onde coexistem os pilares zero (Loas e RMV) e 1 (até o teto atualmente de R\$ 5.531,31) citados anteriormente com a previdência complementar fechada dos fundos de pensão (Previ, Petros etc.) e aberta das aplicações individuais (PGBL e VGBL).

A crítica às reformas ditas paramétricas – que preservam a lógica do sistema, mudando “apenas” parâmetros referentes às condições de elegibilidade (de X para Y anos de contribuição; de A para B anos de idade) ou as regras de cálculo (valor diretamente proporcional ao total de anos de contribuição) etc. – provém de três vertentes. A primeira é de segmentos do sistema financeiro que poderiam ter interesse em captar parte dos recursos hoje destinados ao custeio do RGPS. A segunda vem de setores associados ao liberalismo mais puro, que entendem que o compromisso do Estado deveria se restringir somente até o financiamento de uma aposentadoria de valor baixo, sendo o restante de responsabilidade exclusiva de cada indivíduo. A terceira está associada a considerações acerca da necessidade de prover incentivos adequados à poupança, que seriam baixos quando a aposentadoria está, de alguma forma, garantida pelo governo.<sup>6</sup> É essa possibilidade de redução do teto futuro do RGPS que será analisada no restante do texto.

### 3. A trajetória do teto do RGPS

O teto do RGPS, de modo geral, tem sido aumentado nominalmente uma vez por ano desde a estabilização de 1994, basicamente seguindo a inflação acumulada no ano anterior, com algumas poucas exceções. Três delas, em particular, merecem destaque:

- em 1995, todos os benefícios foram aumentados em 43%, configurando um aumento real expressivo, aplicado ao salário mínimo mas estendido a todos os benefícios do RGPS, inclusive aqueles superiores ao mínimo;
- na reforma constitucional de 1998, quando o salário mínimo era de R\$ 120, o teto foi elevado para dez salários mínimos, ou seja, R\$ 1.200; e

<sup>6</sup> Este vetor pode se confundir em parte com o anterior, mas não necessariamente pressupõe a adoção do mesmo piso. Uma postura liberal extrema, por exemplo, pode implicar a defesa de um valor de comprometimento da aposentadoria estatal de um salário mínimo, enquanto a terceira vertente citada pode reconhecer a necessidade de um teto eventualmente maior que um salário mínimo, mas não necessariamente tão elevado quanto o atualmente existente, de quase seis salários mínimos.

- na reforma constitucional de 2003, ocasião em que o salário mínimo era de R\$ 240, o teto foi fixado novamente em 10 salários mínimos (R\$ 2.400), um salto expressivo (de quase 30%) considerando que o teto anterior era de R\$ 1.869,34.

Depois disso, o teto seguiu *grosso modo* o INPC, embora na concepção do cidadão comum tenha havido uma erosão de seu valor real ao longo do tempo, na medida em que se avalia a evolução do valor do benefício recebido considerando-se o total de salários mínimos. Todavia, tal percepção é equivocada, uma vez que não houve reajustes inferiores à inflação, e se relaciona estritamente ao fato de que o salário mínimo experimentou aumentos reais expressivos, reduzindo, conseqüentemente, o valor do teto quando expresso em número de salários mínimos (Tabela 1).

Tabela 1. Relação observada teto RGPS/piso previdenciário (dezembro)\*

Ano	Teto RGPS (R\$)	Salário mínimo (R\$)	Teto/Piso
2003	1.869,34	240	7,79
2004 (janeiro)	2.400,00	240	10,00
(maio)	2.508,72	260	9,65
2005	2.668,15	300	8,89
2006	2.801,82	350	8,01
2007	2.894,28	380	7,62
2008	3.038,99	415	7,32
2009	3.218,90	465	6,92
2010	3.467,40	510	6,80
2011 (janeiro)	3.691,74	540	6,84
(março)	3.691,74	545	6,77
2012	3.916,20	622	6,30
2013	4.159,00	678	6,13
2014	4.390,24	724	6,06
2015	4.663,75	788	5,92
2016	5.189,82	880	5,90
2017	5.531,31	937	5,90

Fonte: Elaboração própria.

\* O salário mínimo foi igual ao piso previdenciário ao longo de todo o período.

Atualmente, o teto do RGPS é, como foi explicado, de aproximadamente R\$ 5.530, ou quase seis salários mínimos. Como mostra a Tabela 2, não há como negar, quando se compara o valor do teto com indicadores agregados da renda nacional, que ele é bastante elevado em termos relativos. Para efeitos comparativos, atualizando-se os valores da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2015 (última Pnad tradicional divulgada) (IBGE, 2016) a preços de setembro de 2017 pelo INPC, observa-se que o teto de 2017 corresponde simplesmente a 2,86 vezes a renda média avaliada na Pnad. Ainda que se considere que esta última

subestima a renda nacional por não incorporar plenamente uma realidade capturada de forma mais fidedigna nas Contas Nacionais que geram o PIB, trata-se de um coeficiente elevado.<sup>7</sup> Observe-se até mesmo que, como o IBGE apresenta a renda média do último decil e também a da média dos percentis de 96 a 100, é possível deduzir exatamente a renda média dos percentis 91 a 95 pela Tabela 2, concluindo-se que o citado teto é 21% superior à renda média dos decis 91 a 95 (R\$ 4.581). Em outras palavras, quem ganha o teto se situa no decil superior da distribuição de renda.

**Tabela 2.** Rendimento médio real das pessoas em idade ativa de 15 anos ou mais de idade com rendimento

Décimos da distribuição de renda	Valor (preços de setembro de 2017)
10 –	224
10	681
10	874
10	884
10	1.056
10	1.293
10	1.620
10	2.022
10	2.899
10 +	7.817
5+	11.055
1+	22.241
Média	1.937
91°. a 95°. percentil	4.581
91°. a 99°. percentil	6.215
96°. a 99°. percentil	8.258

Fonte: IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)* de 2015. Rio de Janeiro, 2016.

Obs.: Deflator: INPC.

Tal realidade marca um contraste com a de outros países. Embora não seja informação de simples coleta, dados obtidos em *sites* específicos de outros países sugerem que, de um modo geral, a relação entre o teto de benefícios pago pelos sistemas públicos e a renda *per capita* é inferior à brasileira, lembrando o coeficiente de 2,86 antes citado.<sup>8</sup> Quando se converte em dólares o valor do teto mensal pago por cada sistema nacional equivalente ao RGPS e se compara com a renda *per capita* mensal, obtêm-se coeficientes variados, mas inferiores àquele apontado para o Brasil (ver Tabela 3).

<sup>7</sup> Ao utilizar as Contas Nacionais, no Brasil chega-se a um coeficiente teto/renda média de 1,90 em 2015, como será visto posteriormente.

<sup>8</sup> Houve dificuldade para encontrar dados de fontes nacionais ou internacionais referentes a outros países emergentes, para poder constar da Tabela 3.

**Tabela 3.** Valor mensal do teto de benefícios em países selecionados: 2017 (dólares)

País	Teto benefícios	Renda <i>per capita</i> mensal	Teto/Renda <i>per capita</i>
<b>Austrália</b>	713	4.601	0,15
<b>Canadá</b>	709	3.634	0,20
<b>França</b>	1.371	3.108	0,44
<b>Suécia</b>	4.833	4.152	1,16

Fonte: Elaboração própria com base em dados dos governos australiano, canadense, francês e sueco e do FMI. *Sites* e relatórios acessados para obtenção dos dados:

Governo australiano – <https://www.humanservices.gov.au/individuals/services/centrelink/age-pension>;

Governo canadense – <https://www.canada.ca/en/services/benefits/publicpensions/cpp/old-age-security/payments.html#tbl1>;

Governo francês – [http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime\\_france/an\\_3.html](http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/an_3.html);

Governo sueco – [http://www.government.se/49aff8/contentassets/f48ac850ff0f4ed4be065ac3b0bcab15/the-swedish-oldage-pension-system\\_webb.pdf](http://www.government.se/49aff8/contentassets/f48ac850ff0f4ed4be065ac3b0bcab15/the-swedish-oldage-pension-system_webb.pdf);

FMI – [www.imf.org](http://www.imf.org)

Nota: Para a renda *per capita* mensal dividiu-se a renda *per capita* anual indicada pelo FMI por 12 meses.

Em resumo, à luz dos comentários anteriores e considerando os efeitos fiscais que o pagamento de benefícios elevados gera para as contas públicas, a conclusão natural é de que os saltos experimentados pelo teto do RGPS em 1995, 1998 e 2003 não deveriam ter ocorrido. Por outro lado, não se deve inferir disso que, necessariamente, se deva voltar atrás nessas decisões, considerando as reações que tal alternativa poderia gerar. Porém, antes de concluir acerca do melhor caminho a seguir, alguns comentários mais detalhados sobre questões técnicas são importantes, como será visto a seguir.

#### 4. A questão do deflator

Na discussão fiscal, a dimensão dos números leva naturalmente a que as contas tanto de fluxo (déficit) como de estoque (dívida) sejam comparadas com o PIB. A princípio, historicamente, não se costumava fazer distinção entre outros indicadores de inflação e o deflator do PIB, que é o indicador da evolução dos preços mais adequado quando se considera a comparação com variáveis expressas como proporção do PIB. Nesse sentido, é útil observar com atenção o que mostra a Tabela 4.

Ela mostra que a taxa de variação do deflator do PIB em 2005-2016 (tendo 2004 como base) foi em torno de 170 pontos básicos maior, em média, que a variação do índice médio do INPC.<sup>9</sup> Como o teto seguiu, aproximadamente, o INPC, exceção feita a um ou outro ano em que foi ligeiramente maior, se o deflator do

<sup>9</sup> Considerou-se esse período pelo fato de o teto do RGPS atualmente vigente, deflacionado pelo INPC, em termos reais, ser aproximadamente o mesmo que foi definido em dezembro de 2003 para valer a partir do começo de 2004 por ocasião da aprovação da Emenda Constitucional de reforma da Previdência do Governo Lula (EC 41/2003).

PIB acompanhasse a inflação ao consumidor seria de esperar uma manutenção do valor real da variável.<sup>10</sup> Não foi, contudo, o que se viu, ou seja, o teto de benefícios cresceu menos que o deflator do PIB.

**Tabela 4. Taxas de variação dos índices anuais de preços (%)**

Ano	INPC: jan.-dez.	INPC: média anual	Deflator PIB
2005	5,05	5,76	7,43
2006	2,81	3,26	6,78
2007	5,16	4,09	6,44
2008	6,48	6,57	8,78
2009	4,11	5,04	7,32
2010	6,46	5,11	8,42
2011	6,08	6,60	8,32
2012	6,20	5,43	7,94
2013	5,56	6,37	7,51
2014	6,23	6,04	7,85
2015	11,28	9,33	7,90
2016	6,58	9,32	8,33
<b>Média (% a.a.)</b>	<b>5,98</b>	<b>6,06</b>	<b>7,75</b>

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponíveis no portal do IBGE ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)).

A explicação está ligada basicamente a um conjunto de razões. Por um lado, a taxa de variação do deflator implícito do consumo das famílias – que deveria seguir mais de perto o INPC – no mesmo período de 12 anos foi de 7,25% ao ano (a.a.), maior que os 5,98% do INPC. Por outro, o deflator do PIB foi pressionado para cima por duas forças: (i) a maior inflação do deflator do consumo do governo – que captura o efeito dos aumentos reais da administração pública, pela forma em que as Contas Nacionais são apuradas – de 8,83% a.a. no período; e (ii) o fato de a taxa de variação média do deflator implícito das exportações ter sido 0,94% a.a. maior que a do deflator das importações, contribuindo para um incremento da parcela nominal do PIB associada à demanda externa maior que a do PIB total.

Como consequência disso, quando se considera o valor médio anual do teto previdenciário – levando em conta o número de meses de vigência de cada valor, já que, ao longo desses 12 anos, a data de reajuste foi sendo modificada – e se deflaciona o valor pela variação do deflator do PIB, entendido como *proxy* mais adequada da inflação nacional, chega-se aos números da Tabela 5.<sup>11</sup> Observe-se então que, embora o teto tenha essencialmente acompanhado a inflação dos bens

<sup>10</sup> A rigor, vale registrar que houve, especificamente, duas claras exceções a essa regra de reajuste do teto e das aposentadorias que excedem o piso pelo INPC: em 2006 e em 2010, quando houve um incremento real de 1,73% e de 4,13%, respectivamente, em relação ao que corresponderia pelo INPC. Coincidentemente, ambos foram anos de realização de eleições.

<sup>11</sup> Consideraram-se 13 pagamentos e a hipótese de o pagamento ser efetuado com o mês vencido, com a conta sendo feita pelo critério de recebimento de caixa. Assim, por exemplo, em 2016, quando em janeiro o teto passou de R\$ 4.663,75 para R\$ 5.189,82, considerou-se um pagamento em janeiro com o primeiro valor e 12 pagamentos – incluindo o décimo terceiro – com o segundo, correspondendo a um valor médio anual de R\$ 5.149,35.

de consumo, entre 2004 e 2016, ao adotar o deflator do PIB, chega-se a uma redução real da ordem de grandeza de 15%. Usa-se isso não como prova de que tenha havido um “arrocho” das aposentadorias – já que não dá para argumentar que o INPC seja inadequado como indexador para garantir a atualização monetária que preserve o poder de compra dos benefícios – mas apenas para explicar a trajetória da variável, que será exposta na tabela seguinte.

**Tabela 5.** Evolução real do teto médio do RGPS (R\$ constantes de 2016)

Ano	Valor
2004	6.013
2005	5.914
2006	5.867
2007	5.721
2008	5.516
2009	5.457
2010	5.438
2011	5.349
2012	5.259
2013	5.194
2014	5.085
2015	5.006
2016	5.124

Fonte: Elaboração própria.

Obs.: Deflator: deflator PIB.

O fato é que, quando se compara o teto médio do RGPS com a renda *per capita* mensal – que resulta de, pura e simplesmente, dividir a renda *per capita* anual por 12 meses – a trajetória do coeficiente será afetada por dois fatores: (i) diferenças entre o deflator de cada variável – INPC e deflator do PIB; e (ii) crescimento real do PIB (ver Tabela 6).

**Tabela 6.** Evolução do teto do RGPS em relação à renda real *per capita* (R\$ correntes)

Ano	Teto médio anual RGPS	Renda mensal <i>per capita</i>	Teto/Renda <i>per capita</i>
2004	2.467	892	2,77
2005	2.607	977	2,67
2006	2.761	1.072	2,58
2007	2.866	1.196	2,40
2008	3.006	1.353	2,22
2009	3.191	1.435	2,22
2010	3.448	1.656	2,08
2011	3.674	1.848	1,99
2012	3.899	2.014	1,94
2013	4.140	2.210	1,87
2014	4.372	2.375	1,84
2015	4.643	2.446	1,90
2016	5.149	2.534	2,03

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 6 mostra então que, apesar dos aumentos reais do teto *vis-à-vis* ao INPC em 2006 e 2010, em virtude dessa combinação de diferença da evolução dos deflatores e do crescimento da economia, a relação teto/renda *per capita* cedeu de 2,77 em 2004 para 2,03 em 2016.<sup>12</sup> Esse coeficiente é menor que o que se obtém quando se compara o teto com a renda média obtida a partir da Pnad, pelo fato de que esta não captura adequadamente algumas das rendas maiores que existem na economia e que afetam o valor do PIB apurado nas Contas Nacionais do IBGE. Assim, é esperado que a renda *per capita* do PIB seja maior do que a auferida por meio da Pnad.

O que se quis mostrar com isso é que, mesmo que caiba argumentar que atualmente o teto do RGPS seja maior do que deveria ser, seja pela comparação com épocas anteriores mais distantes – antes dos aumentos reais de 1995, 1998 e 2004, além de 2006 e 2010 – seja pelas comparações internacionais, a atualização monetária por meio do INPC implicaria a redução da relação teto/renda *per capita* com o passar do tempo, em razão do crescimento real da economia.

## 5. A distribuição dos benefícios

A Tabela 7 fornece uma ideia de qual é a distribuição dos benefícios do RGPS, em relação tanto a quantidades como ao valor da folha de pagamento de benefícios previdenciários.<sup>13</sup>

**Tabela 7. Composição dos benefícios previdenciários emitidos do RGPS: set. 2017 (%)**

Número de pisos previdenciários	Quantidade	Valor
Até 1*	62,83	41,81
Mais de 1 até 2	18,48	17,78
Mais de 2 até 3	9,37	15,74
Mais de 3 até 6	9,29	24,51
Mais de 6	0,03	0,16
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: BRASIL. Previdência Social. *Boletins Estatísticos da Previdência Social* – setembro 2017. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/boletins-estatisticos-da-previdencia-social/>> Acesso em: 20 dez. 2017.

\* Inclui benefícios de valor inferior ao piso, decorrentes da divisão do benefício em cotas quando há mais de um beneficiário em função do falecimento do titular.

Cabe lembrar que o piso previdenciário é atualmente vinculado ao salário mínimo, fixado em 2017 no valor de R\$ 937. Mesmo que se contemple reduzir o teto, dificilmente no Brasil seria viável que ele viesse a diminuir para menos de três

<sup>12</sup> O aumento do coeficiente em 2015 e 2016 se explica pela intensidade da recessão, que gerou uma queda significativa da renda *per capita* em termos reais.

<sup>13</sup> Embora o teto seja igual a 5,90 pisos previdenciários, analogamente ao que ocorre com o teto remuneratório dos servidores públicos, há algumas exceções de indivíduos que, por razões diversas, recebem valores acima do teto de R\$ 5.531,31. De qualquer forma, como a tabela indica claramente, tais casos são pouco representativos. Em setembro de 2017, em um total da ordem de 30 milhões de benefícios previdenciários, havia inclusive 214 entre eles com valor superior a vinte salários mínimos. As duas razões principais para o pagamento de valores superiores ao teto são o salário-maternidade e decisões judiciais.

salários mínimos, equivalentes em 2017 a pouco mais de R\$ 2.800.<sup>14</sup> A margem de manobra que realisticamente existe para modificar essa característica do sistema seria fazer com que a faixa entre três pisos e o teto (ou seja, uma fração de 2,90 salários mínimos) passasse a contribuir para fundos de aposentadoria.

Quando se pensa minuciosamente nessa proposta, porém, há que se prestar atenção em alguns detalhes fundamentais:

- quem recebe pelo RGPS acima de três salários mínimos continuaria recebendo, de modo que qualquer mudança só valeria na margem;
- quem contribuiu até agora com mais de três salários mínimos não aceitaria mudar e qualquer modalidade de tipo “bônus de reconhecimento” similar ao que o Chile adotou quando fez a mudança de regime em 1981 envolveria complexidades que seriam provavelmente encaradas com grande desconfiança pelas pessoas afetadas;
- isso posto, na prática, a mudança se restringiria a que quem viesse a ingressar no sistema com salário de contribuição acima de três salários mínimos contribuísse para fundos de capitalização, o que significa que as potencialidades plenas da nova modalidade só seriam captadas daqui a algumas décadas; e, principalmente,
- mesmo quem tem salário de contribuição na faixa de três a 5,9 salários mínimos continuaria a contribuir para o RGPS na faixa de até três salários mínimos, o que significa que a parcela que iria para a capitalização seria apenas a que excedesse o novo teto.<sup>15</sup>

Este último ponto é particularmente importante. A quantidade de benefícios que excedem três salários mínimos é de 9,32% do quantitativo total, correspondentes por sua vez a 24,67% do valor da folha de pagamentos do RGPS, como mostra a Tabela 7. Porém, se a parcela de R\$ 2.811 (três pisos previdenciários) for descontada, como ela corresponde, fazendo as contas pertinentes, a 18,97% do valor do gasto, conclui-se que, mesmo que a regra já estivesse vigente, só 5,70% da despesa com benefícios seria afetada.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> A lógica da capitalização é a de que o indivíduo tem pleno conhecimento de que sua aposentadoria poderá ser afetada pelas oscilações do sistema financeiro. É inteiramente razoável que isso ocorra com quem tem uma renda que, presumivelmente, lhe permite ter acesso a uma formação que possibilite a ele ter conhecimento do funcionamento do sistema. Não é realista, porém, supor que isso se dê com quem tem uma renda inferior a US\$ 1.000 mensais. Não é justo que pessoas nessa faixa possam ter seu nível de bem-estar na velhice atingido por mudanças de humor nos mercados financeiros.

<sup>15</sup> Considere-se um indivíduo que tenha um salário de, por exemplo, R\$ 3.500. Atualmente, somando os 20% da parcela do empregador com os 11% da parcela do empregado, ele contribui com 31% sobre o total, ou seja, com R\$ 1.085. Se o novo teto for de três pisos, ou 3 x R\$ 2.811, a nova contribuição seria  $0,31 \times R\$ 2.811 = R\$ 871,41$  para o RGPS e  $0,31 \times R\$ (3.500 - 2.811) = R\$ 213,59$  para o fundo de capitalização. Ou seja, 80% da receita do RGPS associada à contribuição da pessoa continuaria indo para o RGPS.

<sup>16</sup> Em setembro de 2017, havia 2,758 milhões de benefícios de três salários mínimos (ou pisos previdenciários) ou mais. Na ocasião, o salário mínimo era de R\$ 937, ou seja, o triplo disso era R\$ 2.811. Multiplicando este por aquele número de benefícios, chega-se a um valor, no mês, de R\$ 7.753 milhões, ou 18,97% da despesa de R\$ 40.868 milhões com benefícios previdenciários emitidos no mês, de acordo com os dados do Boletim Estatístico da Previdência Social (BRASIL, 2017).

## 6. Projeções fiscais previdenciárias

Esta seção apresenta uma breve descrição metodológica do modelo de projeção de receitas e despesas previdenciárias.<sup>17</sup> Inicialmente, é importante destacar que o modelo contempla a evolução das quantidades, dos preços e dos valores de diversos grupos de espécie de benefícios previdenciários, modelada a partir de informações de coortes (ou classes anuais) populacionais, as quais consistem no agrupamento de indivíduos nascidos na mesma época com características demográficas similares. A partir dessas informações, é possível realizar projeções por idade e sexo ao longo dos anos.

De maneira sucinta, o modelo parte da projeção da quantidade de benefícios (estoque), a qual se dá por meio de estimativas da dinâmica do fluxo de entradas (concessões) e saídas (cessações) de benefícios do sistema, as quais, por sua vez, refletem a transição demográfica em curso no país. Em seguida, é projetada a evolução dos preços fundamentais para o comportamento da despesa previdenciária, ou seja, dos rendimentos médios de diversos subconjuntos populacionais, bem como dos valores e dos reajustes dos benefícios. Por fim, são projetados os valores, referentes ao cômputo das despesas e receitas, bem como das massas salariais de subconjuntos populacionais e crescimento do PIB. Nota-se, assim, que o modelo é determinístico, isto é, a partir da fixação de um conjunto de variáveis, ele determina de maneira única seus resultados.

No caso da projeção da quantidade de benefícios, a população total é decomposta em subconjuntos populacionais (“economicamente ativa”, “ocupada” e “contribuintes por faixa de rendimento”) a partir da modelagem acerca da dinâmica do mercado de trabalho. A estimativa da evolução dos contribuintes é necessária para a estimação da quantidade de segurados passíveis de se tornarem elegíveis aos benefícios previdenciários. Aposentadorias e pensões têm sua evolução dada pela dinâmica de entradas (concessões) e saídas (cessações, em função de falecimento) aplicada aos estoques passados. Enquanto as concessões são calculadas por meio da aplicação de uma probabilidade de concessão, multiplicada pela quantidade de segurados passíveis de atingir as condições de elegibilidade necessárias para requerer o benefício, as cessações refletem a interrupção do pagamento dos benefícios, usualmente em virtude de falecimento, estimada com base nas taxas de mortalidade anuais da população.<sup>18</sup>

As projeções dos “preços” (valores médios de benefício) têm trajetória de crescimento idêntica ao salário mínimo para a parcela de benefícios concedida no valor do piso previdenciário. Já para valores entre o salário mínimo e o teto, o modelo faz uso da projeção dos rendimentos financeiros médios das subpopulações mencionadas anteriormente e da aplicação das regras de cálculo institucionalmente

<sup>17</sup> Buscou-se, nesta seção, tratar os principais aspectos da questão de maneira intuitiva, optando deliberadamente por evitar escrever detalhadamente as equações, que iriam complicar bastante a discussão, sem grandes ganhos qualitativos para a discussão do mérito do assunto.

<sup>18</sup> O modelo também computa, de maneira mais simplificada, a evolução dos estoques, valores de benefício e despesa com benefícios temporários, tais como auxílio-doença, auxílio-acidente, auxílio-reclusão e salário-maternidade.

estabelecidas para o cálculo dos valores de concessão de cada benefício (como o fator previdenciário, entre outros).

De maneira geral, a projeção da evolução dos valores totais anuais da despesa dá-se por meio da multiplicação da quantidade de benefícios pelo valor médio anual do benefício. Por fim, ressalta-se que, por meio da multiplicação de preços e quantidades, é possível estimar a evolução das massas salariais dos subconjuntos populacionais. Nesse sentido, a partir da hipótese de que a proporção dos salários na renda total da economia se mantém constante ao longo do tempo, estima-se a evolução da taxa de crescimento do PIB como sendo idêntica à taxa de crescimento da massa salarial da população ocupada, ao passo que a receita previdenciária cresce na mesma proporção da massa salarial de contribuintes urbanos.

## 7. Impactos fiscais de reformas não paramétricas

Ainda que se tenha argumentado contrariamente às alternativas de mudança estrutural (mudança essa, em contraste com a reforma paramétrica, aqui tratada como não paramétrica), buscou-se avaliar os impactos fiscais de uma eventual reforma alternativa. É fundamental a percepção de que uma reforma que reduzisse a dimensão do sistema de repartição para um sistema de capitalização, por meio, por exemplo, de uma redução do teto do RGPS, embora proporcione redução de despesa no futuro, implicaria, imediatamente, um custo de transição relacionado à redução da receita. Isso porque parte da arrecadação no regime de repartição (utilizada, no mesmo instante de tempo, para o pagamento de benefícios) passaria a compor as reservas a serem capitalizadas para o pagamento de benefícios futuros. Nesse sentido, é fundamental avaliar a magnitude dos custos de transição de uma eventual reforma que propusesse a redução do teto do RGPS.

O Gráfico 1 apresenta a trajetória de evolução da despesa previdenciária em percentual do PIB até 2050, no cenário-base e nos casos de eventuais reduções do teto atual do RGPS de 5,9 para três, quatro e cinco salários mínimos. Já as tabelas 8 e 9 mostram as estimativas dos impactos fiscais em cada ano desde o começo do próximo governo (2019) até 2026 (horizonte inicial de validade do teto de gastos da EC 95/2016) em relação à redução de despesa e receita, tanto em valores (R\$ bilhões) de 2017 como também computada pela diferença de pontos percentuais do PIB.

Cabe comentar alguns aspectos importantes acerca das hipóteses dos cálculos. Em todos os casos, os cenários de reforma baseiam-se na redução do teto do RGPS para novos entrantes (novas concessões) a partir de 2019.<sup>19</sup> Ressalte-se que inexistente regra de transição (bônus) para aqueles indivíduos que estiverem próxi-

<sup>19</sup> Ou seja, supõe-se que aqueles indivíduos que recebem benefícios superiores ao novo teto continuarão a conservar o valor real deles, naturalmente, sem serem afetados pela reforma, que só alcançaria quem começasse a receber benefícios após sua aprovação.

mos à concessão da aposentadoria. Tal hipótese é irrealista na prática, mas, como parâmetro de referência teórico, é importante por permitir a estimativa hipotética máxima de economia a ser obtida. Ou seja, a implementação de qualquer regra de transição para aqueles próximos à aposentadoria (por exemplo, a atribuição de um bônus monetário proporcional ao tempo de contribuição anterior à reforma) poderia atenuar bastante os ganhos de economia em matéria de redução de despesa, principalmente nos anos iniciais, na proporção da benevolência da suavização das regras de transição. A Tabela 9 apresenta as estimativas de crescimento do PIB ao longo do tempo (crescimento médio de 2,62% a.a.). Por fim, adotou-se a hipótese do fim da política de valorização real do salário mínimo após 2020. Assim, a partir desse ano, o salário mínimo manteria seu valor em termos reais, da mesma forma que os demais benefícios.

Inicialmente, O Gráfico 1 apresenta as trajetórias de despesa nos casos sem reforma, por um lado; e com redução do teto do RGPS para três, quatro e cinco salários mínimos a partir de 2019, por outro. Como esperado, observa-se que a redução do teto provocaria redução na despesa, sendo que essa despesa atingiria 10,6%, 11,7% e 12,2% do PIB em 2050, nos casos de três, quatro e cinco salários mínimos, em relação aos 12,4% previstos sem nenhuma alteração.<sup>20</sup>

Ao se concentrar nos anos iniciais das mudanças sobre o lado da despesa, observa-se nas tabelas 8 e 9 que, mesmo na alternativa de reforma mais robusta (redução do teto para três salários mínimos), seria possível economizar somente R\$ 1,2 bilhão (0,02% do PIB) já em 2019 e R\$ 20,9 bilhões (0,26% do PIB) em 2026, totalizando R\$ 84,0 bilhões constantes de 2017 ao longo do período. Portanto, tais alternativas de reforma provocariam economia pouco significativa ao longo do tempo, atenuando de maneira reduzida o forte crescimento da despesa previdenciária do RGPS.

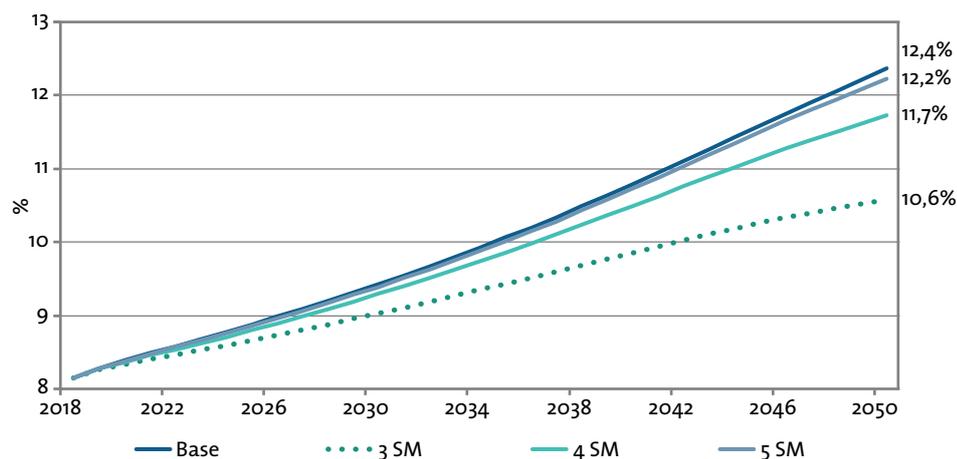
Conforme abordado anteriormente, uma eventual redução do teto do RGPS implicaria redução da receita previdenciária, já que uma parcela da arrecadação passaria a compor reservas para o pagamento de benefícios no futuro.<sup>21</sup> Pela decomposição da quantidade de contribuintes empregados por faixa de valor de remuneração (BRASIL, 2016?), é possível estimar a distribuição da receita previdenciária entre as faixas salariais dos contribuintes e, assim, calcular o impacto de redução da receita previdenciária decorrente de eventual redução do teto do RGPS. Enquanto as contribuições das empresas se dão por meio do recolhimento de 20% sobre o valor da folha salarial, as contribuições dos segurados

<sup>20</sup> Ressalte-se que o cenário-base não incorpora a hipótese de qualquer reforma previdenciária. Justamente pelo impacto observado nesse cenário em relação à situação inicial em 2018, é razoável admitir que o país terá de fazer uma reforma, de algum tipo, se não em 2018, em 2019.

<sup>21</sup> Cabe notar que a hipótese adotada para a receita difere em relação à da despesa, pois enquanto na despesa o novo teto vale apenas para as novas concessões, na receita assume-se a hipótese de que o novo teto se aplica à arrecadação incidente tanto sobre os atuais contribuintes como sobre os futuros, ou seja, ao estoque em geral.

são calculadas pela aplicação de alíquotas de contribuição de 8% a 11% sobre o salário de contribuição, o qual é limitado ao teto do RGPS. Nesse sentido, é importante a compreensão de que uma eventual redução do teto implicaria redução da contribuição somente dos segurados assalariados e tal redução se daria exclusivamente em relação à remuneração entre o teto atual e o novo teto do RGPS. Ao computar tais parcelas excedentes, chega-se à estimativa de que a eventual redução do teto para três, quatro e cinco salários mínimos implicaria redução da contribuição dos segurados da ordem de 43,0%, 26,8% e 12,1%, respectivamente. No entanto, observa-se que a contribuição dos segurados assalariados representou somente cerca de 13,6% da receita previdenciária total em 2015. Assumindo que os percentuais de redução da contribuição e a participação da contribuição dos segurados na receita total são fixos ao longo do tempo, a projeção da evolução da receita permite estimar a perda de receita ao longo do tempo, conforme apresentado nas tabelas 8 e 9.

Gráfico 1. Evolução da despesa com benefícios previdenciários – 2018-2050 (% PIB)



Fonte: Elaboração própria (ver texto).

Nota: SM = salário mínimo.

Tabela 8. Economia anual da redução do teto do RGPS (R\$ bilhões de 2017)

	Teto	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Soma
Despesa	3 SM	1,2	3,5	6,1	8,7	11,5	14,5	17,6	20,9	84,0
	4 SM	0,4	1,4	2,3	3,3	4,3	5,3	6,4	7,5	30,9
	5 SM	0,1	0,3	0,6	0,8	1,1	1,4	1,7	2,0	8,0
Receita	3 SM	(21,9)	(22,7)	(23,6)	(24,5)	(25,4)	(26,3)	(26,9)	(27,5)	(198,8)
	4 SM	(13,6)	(14,1)	(14,7)	(15,2)	(15,8)	(16,4)	(16,7)	(17,1)	(123,7)
	5 SM	(6,2)	(6,4)	(6,7)	(6,9)	(7,2)	(7,4)	(7,6)	(7,8)	(56,1)
Total	3 SM	(20,7)	(19,2)	(17,5)	(15,8)	(13,9)	(11,8)	(9,3)	(6,6)	(114,8)
	4 SM	(13,2)	(12,7)	(12,4)	(11,9)	(11,5)	(11,1)	(10,3)	(9,6)	(92,8)
	5 SM	(6,1)	(6,1)	(6,1)	(6,1)	(6,1)	(6,0)	(5,9)	(5,8)	(48,1)

Fonte: Elaboração própria.

Nota: SM = salário mínimo.

**Tabela 9. Economia anual da redução do teto do RGPS (% PIB)**

	Teto	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Média
Despesa	3 SM	0,02	0,05	0,08	0,11	0,15	0,18	0,21	0,25	0,13
	4 SM	0,01	0,02	0,03	0,04	0,05	0,07	0,08	0,09	0,05
	5 SM	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,01
Receita	3 SM	(0,31)	(0,31)	(0,32)	(0,32)	(0,32)	(0,33)	(0,33)	(0,33)	(0,32)
	4 SM	(0,19)	(0,19)	(0,20)	(0,20)	(0,20)	(0,20)	(0,20)	(0,20)	(0,20)
	5 SM	(0,09)	(0,09)	(0,09)	(0,09)	(0,09)	(0,09)	(0,09)	(0,09)	(0,09)
Total	3 SM	<b>(0,29)</b>	<b>(0,26)</b>	<b>(0,24)</b>	<b>(0,21)</b>	<b>(0,17)</b>	<b>(0,15)</b>	<b>(0,12)</b>	<b>(0,08)</b>	<b>(0,19)</b>
	4 SM	<b>(0,18)</b>	<b>(0,17)</b>	<b>(0,17)</b>	<b>(0,16)</b>	<b>(0,15)</b>	<b>(0,13)</b>	<b>(0,12)</b>	<b>(0,11)</b>	<b>(0,15)</b>
	5 SM	<b>(0,09)</b>	<b>(0,09)</b>	<b>(0,08)</b>	<b>(0,08)</b>	<b>(0,08)</b>	<b>(0,07)</b>	<b>(0,07)</b>	<b>(0,07)</b>	<b>(0,08)</b>
Cresc. PIB		2,50	2,50	2,50	2,80	2,73	2,70	2,63	2,56	2,62

Fonte: Elaboração própria.

Nota: SM = salário mínimo.

A análise da evolução das estimativas de perda de arrecadação é reveladora da dimensão do custo de transição decorrente de uma reforma que diminua o teto do RGPS. Já em 2019, uma eventual redução para três, quatro e cinco salários mínimos provocaria uma redução de receita da ordem de R\$ 21,9 bilhões, R\$ 13,6 bilhões e R\$ 6,2 bilhões, respectivamente, o que representaria cerca de 0,31%, 0,19% e 0,09% do PIB em cada um dos três casos. No acumulado entre 2019 e 2026, para a redução do teto para três salários mínimos, observa-se uma perda total de arrecadação de R\$ 198,8 bilhões. Embora seja recente a trajetória da perda de receita, observa-se que essas estimativas crescem de maneira menos acelerada do que as do PIB. Por fim, observa-se que as economias geradas em relação à redução de despesa são de magnitude bastante inferiores às reduções de receita, implicando um custo de transição médio de cerca de 0,19% do PIB entre 2019 e 2026 para o caso de redução do teto do RGPS para três salários mínimos. Logo, acredita-se que tal alternativa seria totalmente inviável em meio ao cenário de restrição fiscal bastante desafiador dos próximos anos, ainda que possam ser viabilizadas em um futuro mais distante, uma vez superadas as dificuldades fiscais que ensejaram a aprovação da regra do teto do gasto público.

## 8. Conclusão: Ainda a reforma paramétrica

O governo propôs, em 2016, uma ampla reforma previdenciária (PEC 287/2016).<sup>22</sup> Ela está ainda em discussão, após ter sido substituída pelo voto do relator – referendado pela Comissão Especial da Câmara de Deputados que analisou a matéria – e deverá ser votada em 2018 ou, eventualmente após a mudança de governo, em 2019.<sup>23</sup> Um ponto relevante discutido em algumas instâncias técnicas e em certos

<sup>22</sup> Sobre as características da proposta original, ver Nery (2016).

<sup>23</sup> Ainda que a votação da proposta se inicie no plenário da Câmara dos Deputados em fevereiro ou março de 2018, restaria ainda, após a eventual votação, a avaliação por parte do Senado Federal.

círculos acadêmicos diz respeito à questão de se, como parte da reforma, caberia também reduzir o teto do RGPS – e, por extensão, também do valor a partir do qual incidem as contribuições dos novos fundos, como a Funpresp, criados na administração pública – para assim diminuir o comprometimento de despesas futuras da administração.

Este artigo procurou mostrar que, sem negar o mérito da proposta e descartadas as opções mais radicais, como a de limitar o teto do pilar 1 a apenas um SM, uma alternativa socialmente mais palatável, como a de definir o novo teto em três SM, afetaria menos de 10% dos beneficiários. Tal redução do teto implicaria, no acumulado entre 2019 e 2026, uma redução de despesa de R\$ 84 bilhões e uma perda total de arrecadação de R\$ 199 bilhões, resultando em um custo de transição da estimado em R\$ 115 bilhões.

Na avaliação sobre o tema, cabe considerar as resistências a um projeto dessa envergadura, facilmente passível de ser rotulado, no calor das disputas políticas, como sendo de “privatização da Previdência”. Além disso, há dúvidas de até que ponto quem ganha entre R\$ 2.811 – possível novo teto – e o atual teto de R\$ 5.531 preferiria arcar com o risco de ganhar mais na aposentadoria, mas sem garantias disso – como ocorre com sistemas de contribuição definida. À luz dessas questões, a relação custo-benefício de um movimento nessa direção parece não ser interessante. Por essa razão, a melhor estratégia é insistir em uma reforma paramétrica da previdência social, conservando o valor real do teto dos benefícios e procurando atuar para modificar os parâmetros de tempo contributivo e idade mínima de contribuição como itens fundamentais do cardápio de reformas. No futuro, talvez em meados da próxima década, em outras condições e com o debate mais amadurecido, se poderia pensar em reduzir o teto para um valor entre três e cinco SM, se a sociedade e o meio político assim entenderem que cabe.

## Referências

BANCO MUNDIAL. *Population aging: is Latin America ready?* Washington D.C., 2011a.

\_\_\_\_\_. *Becoming old in an older Brazil: implications of population aging on growth, poverty, public finance and service delivery.* Washington, D.C., 2011b.

BRASIL. Previdência Social. *Boletins Estatísticos da Previdência Social* – setembro 2017. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/boletins-estatisticos-da-previdencia-social/>> Acesso em: 20 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. *Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) 2015. 2016?* Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/AEPS-2015-FINAL.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

EUROPEAN COMMISSION. *The 2009 ageing report*. Bruxelas, 2008.

HOLZMANN, R.; HINZ, R. *Old-age income support in the 21st century – a international perspective on pension systems and reform*. Banco Mundial, Washington D.C., 2005.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2015*. Rio de Janeiro, 2016.

NERY, P. *Reforma da previdência: uma introdução em perguntas e respostas*. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, Senado Federal, 2016. (Textos para Discussão 219)

TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. (org.); *Reforma da previdência – a visita da velha senhora*. Brasília: Gestão Pública, 2015.

**Coordenação Editorial**

Gerência de Editoração do BNDES

**Projeto Gráfico**

Fernanda Costa e Silva

**Produção Editorial**

Expressão Editorial

**Editoração Eletrônica**

Expressão Editorial

Editado pelo  
Departamento de  
Relacionamento Público  
Janeiro de 2018



MINISTÉRIO DO  
PLANEJAMENTO,  
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO



[www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br)