



Nova Economia

ISSN: 0103-6351

ne@face.ufmg.br

Universidade Federal de Minas Gerais  
Brasil

Alves Rangel, Leonardo; Saboia, João  
O regime de previdência dos servidores públicos: implicações distributivas com base na  
instituição de um teto nos valores dos benefícios e da criação da FUNPRESP  
Nova Economia, vol. 25, núm. 3, septiembre-diciembre, 2015, pp. 575-593  
Universidade Federal de Minas Gerais  
Belo Horizonte, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=400444485005>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica  
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# O regime de previdência dos servidores públicos:

implicações distributivas com base na instituição de um teto nos valores dos benefícios e da criação da FUNPRESP

Leonardo Alves Rangel\*

João Saboia\*\*

## Palavras-chave

Previdência Social, FUNPRESP, desigualdade de renda, decomposição do Índice de Gini

## Classificação JEL

H55, O15, D63

## Keywords

*Pension system, FUNPRESP, income inequality, Gini index decomposition*

## JELClassification

H55, O15, D63

## Resumo

O sistema brasileiro de Previdência Social é composto de dois grandes regimes, um para trabalhadores do setor privado (Regime Geral) e outro para servidores públicos (Regimes Próprios), que possuem regras diferentes. A Lei nº 12.618/2012 instituiu teto para aposentadorias e pensões dos servidores federais e criou sua previdência complementar. Essas alterações possuem, potencialmente, implicações distributivas. O objetivo deste artigo é analisar as implicações distributivas a partir dessas alterações. A metodologia usada decompõe os fatores do Coeficiente de Gini da distribuição do rendimento domiciliar per capita observada na PNAD de 2011, com ênfase no componente da renda previdenciária. Conclui que os benefícios superiores ao teto do Regime Geral são altamente regressivos e que a limitação no valor dos benefícios tem potencial de melhorar o perfil distributivo do gasto público com previdência, mas sem gerar grandes impactos no Gini da distribuição de renda.

## Abstract

*The Brazilian public pension system comprises two branches: Regime Geral (RGPS) for private sector workers; and Regimes Próprios (RPPS) for public servants in all government levels. The Federal Law 12.618/2012 created a ceiling on the value of the federal civil servants benefits and established a complementary pension fund for them. These changes have potential distributional implications, which are analyzed in this paper. We use a factor decomposition of the Gini coefficient for household per capita income distribution, as measured by the 2011 PNAD, with emphasis on the pension income component. We conclude that the benefits that exceed the maximum value paid by RGPS are highly regressive and the creation of a ceiling on all benefits improves the distributional aspects of public spending on pensions, but no major impacts on the Gini coefficient are obtained.*

.....  
\* Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA, Brasília, DF.

\*\* Professor Titular do Instituto de Economia da UFRJ, Rio de Janeiro, RJ.

## 1\_Introdução

O pagamento de aposentadorias e pensões 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) de 2011, representou aproximadamente 18% da renda domiciliar total medida naquele ano.

O sistema previdenciário brasileiro é composto do RGPS (para trabalhadores do setor privado da economia), dos diversos RPPS (para servidores públicos estatutários) e das entidades de previdência complementar (facultativas).<sup>1</sup> Há diferenças de regras entre os dois regimes (relacionadas a tempo de contribuição, idade mínima para aposentadoria, dentre outras), e a que mais interessa aos objetivos deste trabalho diz respeito ao valor das aposentadorias e das pensões: enquanto os segurados do RGPS estão limitados por um teto, os servidores públicos, não.<sup>2</sup>

Alguns autores apontam para as implicações distributivas oriundas das diferenças de regras entre RGPS e RPPS, entre eles Fernandes e Narita (2003) e Hoffmann (2004, 2009), mas nem sempre quantificando essa diferença. Nesse quesito, cabe citar os trabalhos de Silveira (2008) e Medeiros e Souza (2014), que, de acordo com os coeficientes de concentração dessas parcelas da renda, mostram a regressividade do RPPS e a progressividade do RGPS.

O presente trabalho reconhece a diferença das regras previdenciárias e, tendo isso em vista, objetiva a análise das implicações distributivas dos benefícios do RPPS no contexto da mais recente reforma que instituiu um valor teto para os benefícios e criou a previdência complementar do servidor público federal. Questão ainda não explorada na literatura sobre o papel do gasto público, em especial o previdenciário, na distribuição pessoal de renda.

Para a análise que se propõe, é utilizada a metodologia da decomposição do Índice de Gini, e são calculados os coe-

ficientes de concentração das parcelas da renda domiciliar *per capita* oriundas dos benefícios previdenciários. São simulados diferentes cenários com base na da assunção de algumas hipóteses.

Além desta introdução, o presente artigo é composto de mais cinco seções, seguidas das considerações finais. A segunda seção discorre sobre as reformas previdenciárias de 1998 e 2003 e, consecutivamente, sobre o estabelecimento de um teto para aposentadorias e pensões dos servidores federais. A terceira seção apresenta a revisão da literatura sobre as implicações distributivas da Previdência Social. A seção seguinte mostra alguns dados sobre os principais componentes da renda domiciliar *per capita*, com ênfase nos benefícios previdenciários. A seção cinco apresenta a metodologia de decomposição do Índice de Gini e cálculo dos coeficientes de concentração das parcelas que compõem a renda domiciliar *per capita*, com ênfase nos benefícios previdenciários. A sexta seção exibe os resultados da decomposição do Índice de Gini e o cálculo dos índices de concentração das parcelas que compõem a renda, bem como o resultado dos exercícios contrafactuais. Por fim, na sétima seção, são resumidas as considerações finais do trabalho.

## 2\_Reformas previdenciárias:

### **o estabelecimento de um teto para aposentadorias e pensões e a criação da Previdência Complementar do Servidor**

O regime de previdência dos servidores públicos previsto na Constituição Federal de 1988 e consolidado por meio da Lei nº 8.112/1990 – também conhecida como Lei do Regime Jurídico Único (RJU) – estabelecia, dentre outras medidas, que as aposentadorias dos servidores públicos, e as pensões por morte geradas a partir dessas, respeitariam os chamados “institutos

da integralidade e paridade”. Isto é, seriam iguais ao último salário do servidor enquanto na ativa e seriam reajustadas sempre que os salários dos servidores ativos fossem reajustados.

Outra medida importante trazida pelo RJU foi a possibilidade de migração para o novo regime dos servidores públicos daqueles servidores contratados sob o regime da CLT. Ademais, não havia nenhuma regra de transição ou exigência de tempo mínimo na carreira pública para poder ser aposentar com as regras descritas anteriormente. Evidentemente que a conjunção de aposentadoria integral com a migração de celetistas para o RJU resultou em grande crescimento da despesa com servidores públicos inativos, especialmente no âmbito da União (Oliveira; Beltrão; Ferreira, 1997).

Com o advento do Plano Real, em 1994, e a necessidade de mais equilíbrio nas contas públicas como um dos sustentáculos do plano de estabilização, rapidamente a reforma do sistema previdenciário ganhou ares de certa urgência. No que diz respeito especificamente ao regime dos servidores, o crescimento do déficit e os alegados privilégios dos servidores públicos (menos idade e tempo de contribuição para se aposentar em relação aos celetistas) fortaleceram os defensores da reforma.

Sendo assim, em 1998, após longo período de tramitação no Congresso Nacional, foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) nº 20, que reformou regras do sistema previdenciário brasileiro. No tocante ao regime dos servidores públicos, as principais mudanças a se destacar foram: i) exigência de tempo mínimo no serviço público para se requerer aposentadoria; ii) estabelecimento de requisitos mínimos de idade e tempo de contribuição para se aposentar; e, iii) previsão de estabelecimento de teto para os valores dos benefícios, desde que instituída a previdência complementar dos servidores. Note que nada mudou em relação aos valores dos benefícios, isto é, foram mantidas a integralidade e a paridade.

Poucos anos após a promulgação da EC 20/1998, o regime de previdência dos servidores públicos seria novamente alvo de reforma. Um dos principais motivos, mais uma vez, era o crescimento da despesa e do déficit, que ameaçavam o equilíbrio das contas públicas.

Desta forma, em 2003, a EC 41, mais uma vez, reformava o regime previdenciário dos servidores públicos. Dentre as principais mudanças advindas com mais essa reforma, tem-se o fim da paridade e da integralidade para os novos servidores públicos (para os antigos, há uma série de regras de transição que garantem os antigos direitos), desconto no valor das pensões e taxação de inativos sobre os valores dos benefícios que venham a superar o teto do RGPS, respectivamente, em 30% e 11%. Assim como na reforma anterior (EC 20/1998), a EC 41/2003 reafirmou a possibilidade de instituição de teto (também igual ao do RGPS) para os valores de aposentadorias e pensões, desde que criada entidade de previdência complementar dos servidores públicos.<sup>3</sup>

Previsto a partir das Emendas Constitucionais 20/1998 e 41/2003, o estabelecimento de um valor teto para as aposentadorias e as pensões pagas pelo governo federal aos seus servidores inativos e a paralela criação da fundação de previdência complementar dos servidores públicos federais (FUNPRESP) foram aprovados pelo Congresso Nacional no ano de 2012, por meio da Lei nº 12.618.<sup>4</sup>

O novo regime previdenciário será obrigatório para os servidores públicos contratados após a entrada em funcionamento da FUNPRESP de cada respectivo poder. Para os antigos servidores, a filiação é facultativa.<sup>5</sup> O novo modelo previdenciário para os servidores federais determina valor máximo para benefícios igual ao teto pago pelo RGPS. Os servidores que desejarem receber valores superiores terão a opção de se filiar (e contribuir) à previdência complementar dos servidores.

A contribuição previdenciária do servidor que vier a ser contratado sob as novas regras será de 11% de sua remuneração.

ração até o teto do RGPS. Caso decida pela filiação à FUNPRESP, o servidor decide a alíquota de contribuição que incidirá sobre o valor da sua remuneração que seja superior ao teto do RGPS. Haverá contribuição paritária por parte do empregador até o percentual de 8,5% da remuneração do servidor que exceda o teto do RGPS. Esse fundo de previdência complementar funcionará sob o regime de contribuição definida e capitalização com contas individuais. Sob tal regime, o participante sabe quanto vai contribuir, mas não o valor a ser recebido no futuro, que dependerá basicamente da contribuição mensal à conta individual, dos custos administrativos envolvidos na gestão do fundo, do tempo de contribuição e, principalmente, da rentabilidade dos ativos financeiros que serão acumulados em sua conta individual.

### **3\_As implicações distributivas de um sistema de Previdência Social: revisão da literatura**

Um sistema de Previdência Social tem como objetivo garantir renda para os indivíduos quando eles não mais conseguirem obtê-la por meios próprios: velhice, doença e incapacidade (temporária ou permanente) para o trabalho. Nesse sentido, o sistema de previdência pode ser visto como um mecanismo de suavização de consumo ao longo do ciclo de vida e seguro contra determinadas contingências (Barr; Diamond, 2010, p. 26).

É possível abordar a temática da distribuição de renda pela Previdência Social sob duas óticas teóricas. Para transferências de recursos entre indivíduos de gerações diferentes, dá-se o nome de “transferências intergeracionais”. Analogamente, as transferências de recursos entre indivíduos de uma mesma geração designam-se “transferências intrageracionais”.

#### **a\_Distribuição intergeracional**

Um 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, p. 113).

O método mais utilizado para avaliar o grau de distribuição entre diferentes gerações envolve o cálculo do quanto cada indivíduo dentro de determinada coorte contribuiu para o sistema previdenciário e quanto ele recebeu de benefícios. Os dois diferentes fluxos, de pagamentos e recebimentos, são igualados em valor presente por meio de uma taxa de desconto – a Taxa Interna de Retorno (TIR). Caso se observem TIRs iguais para todas as coortes analisadas, pode-se afirmar que a transferência de recursos entre as gerações está ocorrendo de forma igual: a geração inativa está recebendo exatamente aquilo que pagou, e assim sucessivamente entre as gerações. De outra forma, caso as TIRs para diferentes coortes sejam decrescentes (crescentes), as atuais gerações pagam (recebem) mais do que recebem (pagam).

Afonso e Fernandes (2005) estudam os aspectos distributivos da Previdência Social no Brasil por meio do cálculo da TIR das contribuições e dos benefícios previdenciários no período de 1976 a 1999. Com base na comparação entre os fluxos estimados de contribuições e benefícios, concluiu-se que as TIRs têm crescido ao longo das gerações. Esse é um indicativo da existência de características distributivas na Previdência, com a geração presente obtendo consistentemente retorno maior que a passada.

Outra forma de se avaliar o grau de transferência entre gerações é por meio da medição da taxa de reposição das aposentadorias. Caso a taxa de reposição das aposentadorias em determinado sistema de previdência observe redução, pode-se afirmar que a geração ativa está transferindo renda para as gerações inativas.

Em Disney (2004), o autor calcula as taxas de retorno de sistemas públicos de previdência para 22 países da OCDE. Os resultados para todos os países mostram a tendência na redução da taxa de retorno, isto é, maiores transferências das gerações atuais para as gerações anteriores. Na Espanha, Gil e Lopez-Casanovas (1997) apontam forte redução da taxa de retorno do sistema público entre os anos 1935 e 1965.

Em suma, a distribuição intergeracional de recursos pela Previdência torna-se indesejável quando as gerações futuras, monotonicamente, passam a ter bem-estar menor que as anteriores.

### **b\_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. Por um lado, alíquotas de contribuição diferenciadas por faixas de renda, que se elevam à medida que a renda cresce, contribuem para diminuir a concentração de renda. Por outro, se representam uma proporção mais elevada da renda para as classes com menor rendimento, pode-se dizer que os benefícios também reduzem a desigualdade de renda. Pode-se afirmar, valendo-se desse quadro, que tributo e benefício são progressivos.

Quanto aos fatores que geram distribuição intrageracional de renda em sistemas previdenciários, sabe-se que a duração da vida é incerta e que um sistema previdenciário paga benefícios até a morte do indivíduo, provendo-lhe um seguro relativo à longevidade. Pois bem, esse seguro que os indivíduos que mais vivem recebem, conforme colocado por Gillion *et al.* (2000), nada mais é que uma transferência de renda recebida dos indivíduos que viveram menos tempo e que receberam benefícios por tempo menor. Assim, um primeiro fator a gerar distribuição na mesma geração é a diferença nas expectativas de vida de indivíduos de uma mesma coorte.<sup>6</sup>

Questões de gênero também são importantes quando se trata de transferência intrageracional, uma vez que a expectativa de vida é um fator relevante. Como as mulheres possuem maior expectativa de vida que homens, espera-se que recebam benefícios previdenciários por mais tempo. Considerando que em alguns países a idade para aposentadoria feminina é inferior à masculina, tal transferência de homens para mulheres fica ainda mais evidente.

Conforme destacado por Afonso (2003), uma forma não desejada de distribuição dentro de uma mesma geração é a que ocorre quando há tratamento previdenciário diferenciado para indivíduos dentro de uma mesma coorte. No Brasil, pela existência de diferentes regimes previdenciários (trabalhadores da iniciativa privada e servidores públicos) com condições de elegibilidade e cálculo de valores de benefícios diferenciados, a situação anterior se observa.

Ueda (2005) mostra que há basicamente quatro metodologias utilizadas nos trabalhos empíricos: i) modelos de gerações sobrepostas;<sup>7</sup> ii) modelos de microssimulação que estimam a quantia líquida de recursos que é transferida pelo sistema de previdência à população;<sup>8</sup> iii) modelos de microssimulação do sistema público de arrecadação e transferência;<sup>9</sup> e, iv) metodologia da decomposição de algum índice de desigualdade. Como esta última é a metodologia utilizada no estudo empírico realizado neste artigo, cabe apresentá-la com mais detalhes.

Dekkers e Nelissen (2001) aplicam a metodologia da decomposição da desigualdade para dados da pesquisa amostral domiciliar da Bélgica para quatro anos, entre as décadas de 1980 e 1990. Foi verificado pelos autores que a maior parte da desigualdade na distribuição de renda era gerada no mercado de trabalho. As rendas previdenciárias exerciam pouco ou nenhum efeito sobre a desigualdade na distribuição da renda. Assim, pode-se afirmar que as aposentadorias e as pensões reproduzem, em alguma magnitude, a desigualdade na renda original.

Em um clássico trabalho, Lerman e Yitzhaki (1985) aplicam a metodologia de decomposição do Índice de Gini para os dados da pesquisa populacional dos EUA de 1981. A renda domiciliar foi dividida em seis componentes.<sup>10</sup> Os resultados encontrados mostram que a renda do chefe do domicílio é o componente que mais contribui para o Gini da renda domiciliar. Os benefícios da previdência e assistência social, por sua vez, são altamente progressivos (reduzem o Gini).

Hoffmann (2003) analisa a contribuição de parcelas do rendimento domiciliar *per capita*, dando ênfase às aposentadorias e às pensões, para a desigualdade na distribuição de renda no Brasil com dados da PNAD de 1999. Os resultados mostram que, em geral, a parcela da renda domiciliar oriunda de aposentadorias e pensões é mais concentrada que a renda total, o que contribui para a piora da distribuição de renda.

Em outro trabalho interessante, Hoffmann (2006) analisa os dados das PNADs de 1997 a 2004 com o objetivo de entender os principais fatores por detrás da queda da desigualdade da renda observada no período. O autor mostra que a parcela da renda domiciliar *per capita* oriunda das aposentadorias e das pensões públicas, exceto para 1997 e 1998, reforça a elevada desigualdade da distribuição da renda no Brasil (Hoffmann, 2006, p. 64). De sua análise, conclui-se que o sistema de Previdência Social funciona como um “freio” para a redução da desigualdade de renda.

Ferreira e Souza (2008) utilizam dados das PNADs de 1998 a 2003 para analisar o papel das aposentadorias e das pensões na desigualdade de renda. A análise dos resultados da decomposição do Gini mostra que a participação das aposentadorias e das pensões na renda domiciliar se elevou de 16,7% em 1998 para 19,8% em 2003. Em termos de participação no Gini, as aposentadorias e as pensões também observaram elevação no período, de 16,7% para 20,3%: em 1998, as aposentadorias e as pensões eram neutras, e, em 2003, tornaram-se regressivas.

Alguns autores se preocupam com a chamada “dualidade”<sup>11</sup> do sistema previdenciário brasileiro e seus efeitos sobre a desigualdade de renda. Ueda (2005) afirma que dadas as regras de cálculo do valor dos benefícios da previdência, as aposentadorias e as pensões reproduzem em algum grau o padrão distributivo encontrado no mercado de trabalho e na economia (Ueda, 2005, p. 186). O autor estuda a contribuição da renda previdenciária à desigualdade da renda domiciliar por meio da decomposição de três índices de desigualdade (Gini, Mehran e Piesch) e o uso de dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2002-2003 e PNADs de 1995 a 2003.

A decomposição dos três índices de desigualdade que utilizam os dados da POF 2002-2003 mostra que a parcela da renda domiciliar oriunda de aposentadorias e pensões é progressiva, isto é, contribui para a redução da desigualdade de renda. Quando se utiliza os dados das PNADs, as rendas previdenciárias passam a ser regressivas a partir de 1998.<sup>12</sup> Essa diferença de resultado leva o autor a afirmar que, antes de se prender ao resultado da POF e salientar a progressividade da Previdência ou se ater ao resultado da PNAD e a regressividade dessa parcela da renda, a Previdência acaba por reforçar o padrão distributivo da economia, o que seria indesejável por parte do Estado em seu papel de promoção da distribuição de renda (Ueda, 2005, p. 191). Hoffmann (2004), com dados da PNAD de 2002, também observa que as aposentadorias e as pensões públicas contribuem ligeiramente para a piora do Gini da renda total. O autor sugere que a dualidade é um indício de que o sistema dos servidores públicos seria o responsável pelo alto coeficiente de concentração da renda de aposentadorias e pensões oficiais.

Silveira (2008), com dados da POF 2002-2003, analisa, dentre outros fatores, a progressividade da parcela da renda domiciliar oriunda da renda previdenciária. O autor entende que há diferentes regras entre o RGPS e os RPPS e realiza exercício para diferenciar na base da POF os beneficiários de um

sistema e de outro.<sup>13</sup> Após desagregar os dados entre beneficiários do RGPS e dos demais sistemas dos servidores públicos, os resultados da decomposição mostram alta progressividade dos benefícios do RGPS e regressividade por parte dos RPPS.

Medeiros e Souza (2014), utilizando dados da POF 2008-2009, examinam alguns determinantes da desigualdade de renda no Brasil, em especial os institucionais relacionados à política previdenciária. Após a decomposição do Gini com ênfase nos benefícios do RGPS e do RPPS e o cálculo dos coeficientes de concentração, os autores mostram que os benefícios do RGPS são progressivos, e os do RPPS, regressivos. O principal fator para um regime ser progressivo e o outro regressivo está na diferença de regras, basicamente a existência de um teto para os benefícios no RGPS. Concluem os autores que parte significativa do Gini da renda total é determinada por fatores institucionais. O mesmo problema apontado anteriormente por Afonso (2003).

Pode-se depreender dessa revisão da literatura que, analisando como um todo, os benefícios previdenciários, ao longo dos anos, algumas vezes foram ligeiramente regressivos e, em outras, ligeiramente progressivos. No entanto, o sistema previdenciário brasileiro é composto de diferentes regimes (trabalhadores do setor privado e servidores públicos), cada um com distintas condições de elegibilidade e regras de cálculo de benefícios. Os trabalhos que buscaram diferenciar o papel do RGPS do RPPS mostram, invariavelmente, que os benefícios destes são claramente regressivos ao passo que os daqueles são neutros ou progressivos. Compreende-se, assim, a importância em se separar as implicações de cada regime previdenciário brasileiro na desigualdade da renda domiciliar *per capita*.<sup>14</sup>

#### 4\_Dados sobre componentes da renda domiciliar per capita com ênfase nos benefícios previdenciários

Esta seção apresenta a distribuição da RDPC desagregada em seus principais componentes por décimos de renda. Também são apresentados os quantitativos e os valores de aposentadorias e pensões concedidas pelos diversos regimes previdenciários dos servidores públicos com base nos dados da PNAD e nos dados administrativos gerados pelo Ministério da Previdência Social (MPS).

Observa-se na Tabela 1 que a renda do trabalho é o principal componente da RDPC, em todos os décimos de renda. Na média, o segundo principal componente da RDPC é a previdência pública, com pouco mais de 18% da renda do domicílio. Contudo, nota-se que, no décimo mais pobre, esse componente da renda tem menos importância que o de juros, dividendos, Bolsa-Família, etc. Apesar da agregação, o responsável por ser o segundo componente mais importante é o Bolsa-Família, graças a sua focalização na população mais pobre.

Os dados da PNAD 2011 (Tabela 2) mostram que 59,4% das aposentadorias e 64,6% das pensões pagas possuem valores de até 1 salário mínimo (SM). Observa-se também que, dentre os benefícios que superam o valor de R\$ 3.691,74 – teto do RGPS em setembro de 2011 –, há pouco mais de 648 mil aposentadorias (3,3% delas) e 120 mil pensões (menos de 2% delas).

A análise dos resultados apresentados nas duas tabelas anteriores permite afirmar que a previdência pública é uma importante fonte de renda para os domicílios, em quase todos os décimos da distribuição de renda, exceto pelo décimo mais pobre. Sabe-se que a previdência pública é composta de dois grandes regimes com públicos e regras distintos: o RGPS e o RPPS. As aposentadorias e as pensões do RGPS são limitadas por um teto, ao passo que, no RPPS, até à Lei nº 12.618/2012, não. Ressalte-se que, como há várias regras de transição, se



Tabela 1\_Brasil: Valor mensal domiciliar per capita da renda total e de seus componentes e distribuição percentual, por décimos da renda domiciliar *per capita* – 2011

Décimos	Trabalho	Previdência Pública	Outras aposentadorias e pensões	Juros, dividendos, Bolsa Família, etc	Aluguel	Outras rendas	Renda Total
1º	45,48	4,38	1,63	21,24	0,10	0,91	73,73
2º	126,85	20,73	2,88	19,52	0,31	0,96	171,25
3º	177,32	45,12	3,85	18,43	0,59	1,09	246,40
4º	245,58	55,55	4,56	15,98	0,94	1,15	323,76
5º	332,66	60,47	5,50	12,11	1,44	1,14	413,32
6º	342,56	154,17	6,13	14,60	1,90	1,42	520,76
7º	502,74	114,46	7,61	8,18	3,80	1,25	638,04
8º	657,41	147,58	8,72	7,37	6,44	1,83	829,34
9º	932,38	222,58	11,58	5,98	11,17	3,23	1.186,92
10º	2.471,85	545,09	38,64	24,59	54,47	6,73	3.141,37
Média	583,47	137,01	9,11	14,80	8,12	1,97	754,48
% por décimos de renda							
1º	61,68	5,94	2,21	28,81	0,13	1,23	100
2º	74,07	12,11	1,68	11,40	0,18	0,56	100
3º	71,96	18,31	1,56	7,48	0,24	0,44	100
4º	75,85	17,16	1,41	4,94	0,29	0,36	100
5º	80,49	14,63	1,33	2,93	0,35	0,27	100
6º	65,78	29,60	1,18	2,80	0,36	0,27	100
7º	78,79	17,94	1,19	1,28	0,60	0,20	100
8º	79,27	17,79	1,05	0,89	0,78	0,22	100
9º	78,55	18,75	0,98	0,50	0,94	0,27	100
10º	78,69	17,35	1,23	0,78	1,73	0,21	100
Média	77,33	18,16	1,21	1,96	1,08	0,26	100

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da PNAD 2011.

Tabela 2 – Brasil: Aposentadorias e pensões públicas por faixas de valor – 2011

Faixas de valores dos benefícios	Aposentadorias		Pensões		Total	
	nº	%	nº	%	nº	%
Até R\$ 545	11.731.164	59,4	4.101.507	64,6	15.832.671	60,7
Mais de R\$ 545 até teto	7.362.156	37,3	2.122.537	33,5	9.484.693	36,4
Mais que o teto	648.426	3,3	120.235	1,9	768.661	2,9
Total	19.741.746	100,0	6.344.279	100,0	26.086.025	100,0

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da PNAD de 2011.

pode afirmar que os efeitos da lei que instituiu o teto e criou a previdência complementar dos servidores demorarão décadas para serem plenamente sentidos.

A exploração da PNAD mostra que apenas 3,3% dos benefícios de aposentadoria e 1,9% das pensões apresentaram valores superiores ao teto em 2011. É possível afirmar, então, que esses são oriundos de algum RPPS, isto é, são benefícios pagos a servidores públicos aposentados ou a seus dependentes. Tal afirmação servirá como premissa básica para os exercícios contrafactuais realizados mais adiante.

## 5\_Base de dados e metodologia de decomposição do Índice de GINI

A presente seção apresenta a base de dados e a metodologia da decomposição do Índice de Gini da renda domiciliar *per capita* que serão utilizados na seção 6.

### a\_Base de dados

O estudo que se fará sobre os aspectos distributivos do estabelecimento de um teto no valor das aposentadorias e o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais tem por base as informações coletadas na PNAD 2011.

Foram analisados apenas os domicílios particulares permanentes com declaração de rendimento domiciliar. Para se obter o rendimento domiciliar *per capita*, dividiu-se a renda domiciliar mensal de todas as fontes pelo número de pessoas do domicílio, excluindo pensionistas, empregados domésticos e seus parentes. Não houve nenhum tipo de imputação de renda ou uso de escalas de equivalência.

### b\_Metodologia de decomposição do Índice de Gini

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.

Ainda de acordo com Shorrocks (1982), o Índice de Gini pode ser decomposto em coeficiente de concentração de cada componente da renda em relação à renda total e o peso de cada um desses componentes na renda total, o que é mostrado algebricamente a seguir.<sup>15</sup>

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

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

Essas 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 CCs 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

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

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

$$\Phi_{hi} = \frac{1}{n\mu_h} \sum_{j=1}^i x_{hj} \quad (8)$$

Analogamente à definição da curva de Lorenz, denomina-se *curva de concentração* da  $h$ -ésima parcela da renda a curva que mostra como  $\Phi_{hi}$  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  $\beta_h$  é a área entre a curva de concentração de  $x_{hi}$  e o eixo das abscissas ( $p_i$ ). Assim, o respectivo CC é definido como

$$C_h = 1 - 2\beta_h \quad (9)$$

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

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

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

Pode-se demonstrar que o Índice de Gini é a seguinte média ponderada dos CCs:

$$G = \sum_{h=1}^k \varphi_h C_h \quad (11)$$

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

$$G = G - \sum_{h=1}^k \varphi_h (G - C_h) \quad (12)$$

Quando  $\varphi_h > 0$ , o sinal de  $G - C_h$  é que determina se a parcela contribui para reduzir ou para aumentar o valor do Índice de Gini. Se  $C_h < G$ , a parcela  $x_{hi}$  está contribuindo para reduzir o Índice de Gini. Caso  $C_h > G$ , a parcela  $x_{hi}$  está contribuindo para aumentar tal índice.

## 6\_Decomposição do Índice de GINI: análise dos resultados

O Índice de Gini da renda domiciliar *per capita* (RDPC) é decomposto, primeiramente, em alguns componentes da renda domiciliar. Busca-se analisar se o regime de previdência dos servidores públicos aumenta ou diminui a desigualdade medida pelo Índice de Gini. Em seguida, é dada ênfase à parcela da renda oriunda das aposentadorias e das pensões para se compreender as implicações distributivas da imposição de um teto nos valores das aposentadorias e das pensões pagas pelo regime previdenciário dos servidores públicos.

A Tabela 3 apresenta os resultados da decomposição do Índice de Gini em diferentes componentes da RDPC para o Brasil, no ano de 2011. Foram considerados seis componentes da renda: trabalho; previdência pública; outras aposentadorias e pensões; juros, dividendos, programas sociais e outros rendimentos; aluguel e outras rendas.<sup>16</sup> As rendas do trabalho e dos benefícios da Previdência Social representam mais

**Tabela 3\_Brasil: Decomposição do Índice de Gini para a renda domiciliar *per capita* segundo fatores – 2011**

	Valor Médio	Participação na renda	Coefficiente de concentração	Parcela de Gini	
	R\$ de 2011	$\varphi\_h$	$C$	$\varphi\_hC$	%
Renda per capita	754,48	100,0%	0,5292	0,5292	100,0%
Trabalho	583,47	77,3%	0,5414	0,4187	79,1%
<b>Previdência Pública</b>	<b>137,01</b>	<b>18,2%</b>	<b>0,5351</b>	<b>0,0972</b>	<b>18,4%</b>
Outras aposentadorias e pensões	9,11	1,2%	0,4869	0,0059	1,1%
Juros, dividendos, Bolsa Família, etc	14,80	2,0%	-0,0863	-0,0017	-0,3%
Aluguel	8,12	1,1%	0,7777	0,0084	1,6%
Outras rendas	1,97	0,3%	0,3737	0,0010	0,2%

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da PNAD 2011.

de 95% da RDPC. Os demais componentes da renda, assim, totalizam menos de 5% da RDPC (Tabela 3).

A renda do trabalho, por apresentar alto coeficiente de concentração e ser o maior peso na RDPC, é responsável por 79% do Índice de Gini. A segunda maior parcela do Gini deve-se ao componente da renda oriunda dos benefícios previdenciários (18,4%). É possível observar que a previdência pública apresenta coeficiente de concentração ligeiramente superior ao Gini da RDPC, o que indica leve regressividade. Dentre os demais componentes da renda, destaque para o coeficiente de concentração negativo para juros, dividendos, Bolsa-Família e demais benefícios sociais. Ocorre que há mais pessoas que recebem benefícios sociais do que juros ou dividendos, e como esses benefícios são focalizados entre os mais pobres, este componente da renda torna-se bastante progressivo. No entanto, como tem baixa participação na RDPC, reduz pouco o Gini da renda. O resultado a destacar na Tabela 3 é o fato de a renda dos benefícios da previdência pública ser mais concentrada que a renda total.

Conforme colocado na Seção 4, a previdência pública é a segunda mais importante fonte de renda para os domicílios, exceto para o décimo mais pobre. A análise por faixa de valor dos benefícios previdenciários mostra que os benefícios de até 1 SM são importantes para os décimos mais pobres, ao passo que os benefícios maiores que o teto têm importância quase nula até o 9º décimo. De fato, apenas no décimo mais rico os benefícios que superam o teto apresentam relativa importância dentro da composição da RDPC. Pode-se afirmar, assim, que são benefícios concentrados nos domicílios mais ricos.

Com base nos resultados apresentados na Tabela 3, a renda oriunda de benefícios da previdência aumenta o Gini. Entretanto, no componente da renda da previdência pública estão os beneficiários do RGPS e dos diversos RPPS. Como visto anteriormente, dois regimes previdenciários com regras distintas. Além disso, cabe destacar que o regime de previdência dos servidores públicos federais foi mais uma vez alterado – instituição de teto para os novos servidores –, e que essa alteração enseja potenciais resultados em termos distributivos.

**Tabela 4\_Brasil: Valor mensal domiciliar per capita da renda total e dos benefícios previdenciários por faixa de valores e distribuição percentual, por décimos da renda domiciliar *per capita* – 2011**

Décimos	Renda de benefícios previdenciários					RDPC
	Todos	Até 1 SM	Acima 1 SM até o teto	Maiores que o teto	Até o teto	
1º	4,38	3,99	0,38	0,00	4,38	73,73
2º	20,73	17,77	2,96	0,00	20,73	171,25
3º	45,12	39,19	5,93	0,00	45,12	246,40
4º	55,55	43,71	11,84	0,00	55,55	323,76
5º	60,47	40,50	19,97	0,00	60,47	413,32
6º	154,17	123,79	30,38	0,00	154,17	520,76
7º	114,46	53,06	61,01	0,39	114,07	638,04
8º	147,58	52,05	94,54	0,98	146,59	829,34
9º	222,58	53,87	158,72	9,99	212,60	1.186,92
10º	545,09	20,90	265,14	259,05	286,04	3.141,37
Média	137,01	44,88	65,09	27,04	109,97	754,48
% por décimos de renda						
1º	5,94	5,42	0,52	0,00	5,94	100
2º	12,11	10,38	1,73	0,00	12,11	100
3º	18,31	15,90	2,41	0,00	18,31	100
4º	17,16	13,50	3,66	0,00	17,16	100
5º	14,63	9,80	4,83	0,00	14,63	100
6º	29,60	23,77	5,83	0,00	29,60	100
7º	17,94	8,32	9,56	0,06	17,88	100
8º	17,79	6,28	11,40	0,12	17,68	100
9º	18,75	4,54	13,37	0,84	17,91	100
10º	17,35	0,67	8,44	8,25	9,11	100
Média	18,16	5,95	8,63	3,58	14,58	100

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da PNAD 2011.

A partir de então, procurou-se decompor o componente da renda oriunda da previdência pública por faixas de valor dos benefícios. Na prática, os benefícios por diferentes faixas de valor foram considerados como diferentes fontes de renda para o exercício da decomposição do índice de desigualdade de renda, da mesma forma que realizado por Soares *et al.* (2007) e Silveira *et al.* (2011). Os resultados podem ser observados na Tabela 5.

A decomposição do Índice de Gini da RDPC para o ano de 2011, com ênfase nas rendas de aposentadorias e pensões

públicas, apresenta alguns resultados interessantes. Assim como destacado anteriormente por Ferreira e Souza (2004) e Soares *et al.* (2007), o CC da parcela da renda proveniente das aposentadorias e das pensões é ligeiramente superior ao Gini da renda, o que indica regressividade dos benefícios previdenciários.

Os resultados apresentados na Tabela 5 mostram que as aposentadorias e as pensões de até 1 SM (piso previdenciário) apresentam CC inferior ao Gini, o que indica sua progressividade. Os benefícios cujos valores são inferiores ao

Tabela 5\_Brasil: Decomposição do Índice de Gini considerando apenas a parcela do rendimento domiciliar proveniente de aposentadorias e pensões – 2011

		Participação na renda	Coefficiente de concentração	Parcela de Gini	
		$\varphi_h$	$C_h$	$\varphi_h C_h$	%
Renda de aposentadorias e pensões oficiais	Renda <i>per capita</i>	100,0%	0,5292	0,5292	100,0%
	Todas	18,2%	0,5351	0,0972	18,4%
	Até 1SM	5,9%	0,1435	0,0085	1,6%
	Maior que 1SM até o teto	8,6%	0,6330	0,0546	10,3%
	Maior que o teto	3,6%	0,9499	0,0340	6,4%
	Até o teto	14,6%	0,4331	0,0631	11,9%

Fonte: Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD de 2011.

teto do RGPS apresentam CC inferior ao Gini da renda, ou seja, são progressivos (0,4331 contra 0,5292). Os benefícios superiores ao teto, por sua vez, apresentam CC de 0,9499, portanto, altamente regressivos.

Na comparação entre os benefícios previdenciários até o teto e superiores ao teto, observa-se que os primeiros representam 14,6% do total da RDPC, mas 11,9% do Índice de Gini da renda; Os demais (superiores ao teto), apesar de representarem apenas 3,6% da RDPC, respondem por 6,4% do Índice de Gini – claramente regressivos.

Como visto, os benefícios previdenciários pagos pelo RGPS são limitados por um valor máximo enquanto os pagos pelo RPPS podem ser superiores a esse teto. Ora, é possível, então, concluir que os benefícios de valor superior ao teto do RGPS são pagos por algum regime previdenciário de servidores públicos. Portanto, ao se cotejar o CC dos benefícios até o teto com o CC dos benefícios superiores ao teto e de todos os benefícios previdenciários pagos, pode-se afirmar que os benefícios maiores que o teto são responsáveis pelo CC do total das rendas previdenciárias ser regressivo

(maior que o Gini da renda). Depreende-se, então, que o regime previdenciário dos servidores públicos é regressivo (piora a desigualdade) enquanto o RGPS é progressivo, resultado também encontrado por Silveira (2008) e Medeiros e Souza (2014).

Valendo-se dos resultados anteriores, é factível questionar se a limitação dos benefícios previdenciários também no regime dos servidores públicos teria como consequência a redução no Gini da renda ou no CC dos benefícios previdenciários. Como visto na Seção 2, a Lei nº12.618/2012 instituiu no regime dos servidores federais teto igual ao do RGPS, condicionada à criação da FUNPRESP. Baseando-se nesse novo arranjo previdenciário para os servidores federais, buscar-se-á responder se a limitação dos benefícios resultará em melhora no Gini da renda, por meio de alguns exercícios contrafactuais.

Os exercícios desenvolvidos a seguir devem ser compreendidos como cenários possíveis, em longo prazo, descrevendo a situação em que os benefícios de todos os RPPS estariam sujeitos a teto igual ao RGPS. Para serem feitos, foram adotadas algumas hipóteses.

A primeira hipótese foi a de que todos os aposentados e os pensionistas na base da PNAD cujos benefícios tivessem valor superior ao teto do RGPS seriam beneficiários de algum RPPS. Trata-se de uma hipótese forte, mas razoável a partir do que já fora argumentado neste trabalho.

A hipótese anterior contém duas hipóteses subjacentes, essenciais para os exercícios contrafactuais dos diferentes cenários simulados: (i) as parcelas das aposentadorias e das pensões que superam o valor do teto do RGPS são pagas por outro ente que não o sistema público de previdência.<sup>17</sup> Nas tabelas que apresentam os resultados, essas são as rendas oriundas de fundos de pensão e chamadas de “excedente”; e, (ii) todos os regimes próprios (federal, estaduais e municipais) instituíram teto para suas aposentadorias e criaram instituições de previdência complementar para seus servidores.

No que tange à primeira hipótese, ela se justifica no fato de que, no futuro, quando todos os servidores estiverem sujeitos à nova regra previdenciária, o RPPS pagará benefícios de valor até o teto do RGPS. A segunda hipótese é bastante forte. No entanto, há os casos dos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, que aprovaram legislação semelhante à federal – limitação dos benefícios e criação da previdência complementar dos servidores. Assim, é possível afirmar que, no longo prazo, a maioria dos aposentados e dos pensionistas dos RPPS estará sujeita a um valor teto para seus benefícios.

Com base nas hipóteses adotadas, foram simulados diferentes cenários em relação à parcela superior ao teto do RGPS dos benefícios previdenciários. Os cenários se distinguem de acordo com as suposições feitas sobre o quanto da futura renda oriunda dos fundos de pensão dos servidores seria próxima da obtida com as regras atuais. Na prática, calcula-se a parcela da aposentadoria e da pensão que seja superior ao teto do RGPS em cada observação da PNAD. Em seguida, supõe-se que esse valor não será mais pago pelo RPPS, e sim pela previdência complementar dos servidores. Por fim, so-

bre esse valor, em cada um dos cinco cenários, são supostas diferentes taxas de reposição.<sup>18</sup> Os cenários contrafactuais elaborados são os que seguem:

- a) Cenário I – Fundo de pensão criado pagará a totalidade das aposentadorias e das pensões excedentes. O valor da aposentadoria somado com o benefício do fundo de pensão é idêntico ao que seria pago, caso não houvesse teto e fundo complementar;
- b) Cenário II – Valor do benefício pago pelo fundo de pensão criado será 20% menor em relação ao valor do excedente pago no cenário I;
- c) Cenário III – Valor do benefício pago pelo fundo de pensão criado será 50% menor em relação ao valor do excedente pago no cenário I;
- d) Cenário IV – Não há pagamento de benefício pelo fundo complementar;<sup>19</sup>
- e) Cenário V – Valor pago pelo fundo de pensão é 20% maior em relação ao valor do excedente pago no cenário I. Tal hipótese se justifica pelo simples fato de que os resultados financeiros do fundo de pensão podem ser tais que o benefício seja maior do que pela regra previdenciária anterior.

Evidentemente que a taxa de reposição das aposentadorias<sup>20</sup> proposta em cada um dos cenários dependerá, na prática, do valor da contribuição mensal, do número de contribuições mensais, da taxa de retorno dos investimentos e dos custos associados à operacionalização do fundo complementar. O propósito desses cinco cenários é não mais que simular o que poderá acontecer quando todos os servidores públicos estiverem sujeitos a um teto.

Os resultados dos exercícios contrafactuais permitem constatar que, em todos os cenários, o CC dos benefícios previdenciários é inferior ao Gini da renda, o que indica progressividade dessa parcela da renda. Ou seja, ao limitar as aposenta-

**Tabela 6** Coeficientes de Concentração para cenários contrafactuais

		Coeficientes de Concentração				
		Cenário I	Cenário II	Cenário III	Cenário IV	Cenário V
Renda de aposentadorias e pensões	Renda <i>per capita</i>	0,5292	0,5277	0,5256	0,5222	0,5378
	Todas	0,4920	0,4915	0,4906	0,4878	0,4934
	Até 1SM	0,1435	0,1436	0,1436	0,1438	0,1435
	> 1SM até o teto	0,6330	0,6331	0,6334	0,6341	0,6324
	Maior que o teto	0,9352	0,9301	0,9216	0,8935	0,9505
Fundo de Pensão	Excedente	0,9672	0,9622	0,9518	-	0,9807

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD de 2011.

Nota: A linha apresentada como “maior que o teto” representa as aposentadorias e as pensões que, por serem de valor superior ao teto, teriam uma parcela paga pelo RPPS (“maior que o teto”) e outra pelo fundo de pensão dos servidores (“excedente”).

dorias e as pensões oficiais ao teto do RGPS, o CC dessa parcela de renda deixa de ser levemente regressivo e passa a indicar progressividade (Tabela 6).

No cenário II, pode-se destacar que o Coeficiente de Gini apresenta resultado inferior ao cenário I (e ao cenário-base): 0,5277 contra 0,5292. O que já era de se esperar, uma vez que a parcela das aposentadorias e das pensões excedentes ao teto do RGPS foi considerada, por hipótese, 20% menor que o valor no cenário I. Observa-se mais uma discreta redução no Gini da renda no cenário III, cuja explicação está na hipótese adotada de redução de 50% da parcela excedente das aposentadorias e das pensões em relação ao cenário I; no cenário IV, o Gini da renda é o menor entre os apresentados, assim como o CC das aposentadorias e das pensões originalmente maior que o teto de benefícios. Por fim, o cenário V apresenta uma piora do Gini em relação aos outros cenários, já que se supõe que o valor total da aposentadoria (RPPS mais fundo de pensão) é superior ao do cenário I. Os resultados para os diferentes cenários, em certa medida, estão em linha com Ueda (2005, p. 219), que simula os efeitos da redução do

teto previdenciário (do RGPS) sobre a desigualdade de renda, também com dados da PNAD. Em Rangel (2013), são feitos exercícios semelhantes (com dados da PNAD de 2009), que apontam na mesma direção dos aqui apresentados.

Os resultados consolidados mostram que, do cenário I ao cenário IV, o Gini da renda pouco se reduz (0,5292 para 0,5222), voltando a se elevar no cenário V. Isso indica que um eventual estabelecimento de teto para aposentadorias e pensões oriundas dos RPPS não trará grandes alterações na distribuição de renda, caso os servidores decidam poupar via FUNPRESP, fundos de pensão privados ou outras formas, com o objetivo de não perceberem queda em suas rendas no futuro.

Assim, mais do que impactos na distribuição da RDPC, o estabelecimento de um limitador para aposentadorias e pensões resultaria na melhora do perfil distributivo da previdência pública – RGPS e RPPS.

Adicionalmente, é válido destacar que, além da simulação dos efeitos na distribuição intrageracional, o estabelecimento do teto para o regime dos servidores públicos pode ter também efeitos intergeracionais. Dado que houve essa



importante alteração (teto e criação da previdência complementar dos servidores), seria interessante analisar a taxa de retorno do sistema ao longo do tempo (contribuições *versus* benefícios) e observar seu comportamento a partir da última reforma.

## 7 Considerações finais

A decomposição do Índice de Gini da renda domiciliar *per capita* em diferentes componentes, com ênfase nas parcelas de renda oriunda das aposentadorias e das pensões públicas, apresenta alguns resultados interessantes: i) benefícios previdenciários de até 1 SM são altamente progressivos (contribuem para reduzir a desigualdade pessoal de renda); ii) benefícios cujos valores máximos são iguais ao teto do RGPS também são progressivos; e, iii) aposentadorias e pensões com valores superiores ao teto do RGPS são regressivas. No conjunto, os benefícios previdenciários captados pela PNAD 2011 são levemente regressivos, isto é, contribuem para a piora do Gini. Como os benefícios previdenciários de até o teto do RGPS são progressivos, essa regressividade observada deve-se aos benefícios cujos valores superam o teto do RGPS.

Os resultados anteriores motivaram a realização de alguns exercícios contrafactuais. O objetivo era compreender as implicações na desigualdade de renda do estabelecimento de um teto para os valores de aposentadorias e pensões. Para tais exercícios, foram adotadas algumas hipóteses e simulados diferentes cenários para reposição das aposentadorias e das pensões superiores ao teto do RGPS. Os resultados mostram que o estabelecimento de um teto para as aposentadorias e as pensões implicaria, potencialmente, a redução do CC das aposentadorias e das pensões públicas. Essa parcela da renda passa de regressiva para progressiva.

Desta forma, supondo que todos os benefícios que superem o teto do RGPS sejam de responsabilidade de algum RPPS,

pode-se afirmar que o caráter regressivo das aposentadorias e das pensões no serviço público é resultado, em grande parte, da não existência de um teto para tais benefícios. A instituição de um teto resulta, potencialmente, em melhora do perfil distributivo do gasto público previdenciário, mas nem tanto na desigualdade da renda total. Isso ocorre porque o indivíduo, quando sujeito ao teto previdenciário, para não observar perda no seu padrão de consumo ao se aposentar, poupará via FUNPRESP ou por outras formas.

Em termos mais gerais, os resultados encontrados complementam estudos que buscam entender o papel de cada componente da renda na desigualdade da renda total, mas com enfoque na renda previdenciária. Pode-se afirmar, desta monta, que há fatores institucionais que explicam parte da desigualdade de renda. Mesmo com a reforma no âmbito do regime dos servidores federais e nos RPPS de alguns estados, pela sua longa transição, os direitos previdenciários estabelecidos no passado terão efeitos relevantes na determinação da desigualdade por longo período. Contudo, faz-se mister reconhecer o papel institucional na geração e na manutenção de desigualdades e, talvez mais importante, a possibilidade de alterar tal situação com a instituição do teto para benefícios.

## Notas

<sup>1</sup> As entidades abertas de previdência complementar estão voltadas para qualquer cidadão, ao passo que as entidades fechadas são restritas a entidades de classe e empregados de empresas que ofereçam planos de previdência complementar a seus empregados.

<sup>2</sup> A Seção 2 mostra que a Lei nº 12.618/2012 regulamentou dispositivo previsto pela Emenda Constitucional nº 41/2003 ao

instituir teto para aposentadorias e pensões igual ao do RGPS e criar a previdência complementar do servidor público. Alguns estados caminham no mesmo sentido para reforma de seus RPPS.

<sup>3</sup> Para motivações, justificativas e mais detalhes acerca das emendas reformistas, ver Souza (2005) e Rocha e Caetano (2008). Rangel (2013) faz uma síntese das propostas das emendas enviadas

ao Congresso e, após discussão na Câmara e no Senado, apresenta o que foi promulgado como resultado final.

<sup>4</sup> A FUNPRESP-EXE, dos servidores do Executivo, foi criada com base no Decreto nº 7.808, de setembro de 2012; para os servidores do Judiciário, a FUNPRESP-JUD foi criada baseando-se na Resolução do STF nº 496, de outubro de 2012. Por fim, a FUNPRESP-LEG, dos servidores do Legislativo, teve sua criação aprovada com base no Ato da Mesa da Câmara dos Deputados nº 74, de janeiro de 2013.

<sup>5</sup> A migração para o novo regime implicará novas e irrevogáveis regras para a futura aposentadoria.

<sup>6</sup> Em Brown (1998, 2002), são apresentadas algumas evidências da existência de correlação positiva entre a renda e a expectativa de vida, como melhor acesso a cuidados médicos e a informação sobre alimentação mais saudável, dentre outros. Em existindo tal correlação, o sistema previdenciário pode transferir renda do mais pobre para o mais rico pela diferença na expectativa de vida.

<sup>7</sup> Ver Miranda (1997), Feldstein (1996) e Ellery Jr. e Bugarin (2001).

<sup>8</sup> Ver Duggan *et al.* (1993), Myers e Schobel (1993), Coronado *et al.* (2000), Afonso (2003) e Fernandes e Narita (2003).

<sup>9</sup> Ver O'Donoghue *et al.* (2004), Lakin (2004), Ueda (2005) e Silveira (2008).

<sup>10</sup> i) renda do trabalho do chefe do domicílio; ii) renda do contra própria que é chefe do domicílio; iii) renda do cônjuge; iv) outras rendas da família; v) transferências do governo (benefícios previdenciários, assistenciais e valor monetário imputado para os benefícios em espécie), e vi) renda do capital.

<sup>11</sup> O termo “dualidade” nos sistemas de previdência refere-se à existência de mais de um sistema, com condições de elegibilidade e regras de cálculo dos benefícios diferentes.

<sup>12</sup> Uma explicação dada por Ueda (2005) para a diferença entre os resultados da POF e da PNAD está no fato de a POF captar melhor os rendimentos de outras fontes que não o trabalho ou a previdenciária. Isso reduz o peso dos benefícios previdenciários na renda domiciliar *per capita* em relação aos dados da PNAD.

<sup>13</sup> O autor combina os dados da POF com informações coletadas sobre despesas do governo federal e dados de servidores públicos aposentados e pensionistas de estados e municípios com RPPS instituído. Em seguida, realiza um sorteio aleatório dos beneficiários por faixa de rendimento para distinguir os beneficiários do RGPS dos demais regimes.

<sup>14</sup> A clivagem RGPS e RPPS não esgota a discussão do papel do sistema previdenciário na distribuição pessoal de renda.

Há uma série de variáveis que podem influenciar os aspectos distributivos do sistema, tais como a forma de reajuste dos benefícios (indexados ao salário mínimo e a índice de preços), as regras de aposentadoria por tempo de contribuição e por idade, dentre outros. A título de simplificação, e em razão da reforma, procedeu-se com a comparação entre RGPS e RPPS.

<sup>15</sup> Ressalte-se que a decomposição aqui apresentada está fortemente baseada em Hoffmann (2009, p. 214-217).

<sup>16</sup> São consideradas outras rendas como as oriundas de doações e do abono permanência.

<sup>17</sup> Como exemplo, tome um sujeito que receba aposentadoria no valor de R\$ 10.691,74. Baseando-se na hipótese assumida, o valor da aposentadoria oficial será igual ao teto (R\$ 3.691,74), e o valor da variável *aposentadoria excedente* será de R\$ 7.000. Semelhante raciocínio deve ser feito para os valores das pensões que venham a exceder o teto de R\$ 3.691,74.

<sup>18</sup> Taxa de reposição é o valor da aposentadoria em relação ao último salário ou uma média de salários recebidos pelo trabalhador. No caso do exercício proposto, a taxa de reposição é o quanto o fundo de pensão consegue repor a aposentadoria em relação ao que o servidor receberia pela regra antiga, mas somente sobre a parcela que supera o teto do RGPS.

<sup>19</sup> Pode-se entender esse cenário de duas formas. Uma seria o caso de os servidores públicos não aderirem ao fundo de previdência complementar; outra seria o caso de que, por algum motivo, o fundo não conseguiu honrar os pagamentos aos servidores inativos.

<sup>20</sup> Sobre taxa de reposição das aposentadorias dos servidores após a FUNPRESP, ver Amaral *et al.* (2013) e Rangel e Saboia (2013).

## Referências

- AFONSO, L. E. *Um estudo dos aspectos distributivos da Previdência Social no Brasil*. São Paulo: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP, 2003.
- AFONSO, L. E.; FERNANDES, R. Uma estimativa dos aspectos distributivos da Previdência Social no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, v. 59, n. 3, p. 40, 2005.
- AMARAL, F. A. V.; GIAMBIAGI, F.; CAETANO, M. A. R. O fundo previdenciário dos servidores da União: Resultados atuariais. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 43, n. 1, p. 119-160, 2013.
- BARR, N.; DIAMOND, P. *Pensionreform: A short guide*. New York: Oxford University Press, USA, 2010.
- BROWN, J. R. *Redistribution and insurance: Mandatory annuitization with mortality heterogeneity*. National Bureau of Economic Research. Working Paper No 9256. Cambridge: NBER, 2002.
- BROWN, R. L. Social security: Regressive or progressive? *North American Actuarial Journal*, v. 2, n. 2, 1998.
- CORONADO, J.; FULLERTON, D.; GLASS, T. *The progressivity of social security*. Cambridge, MA: NBER, 2000. (Texto para discussão, n. 7520).
- DEKKERS, G. J. M.; NELISSEN, J. H. M. *The components of income inequality in Belgium: Applying the shorrocks-decomposition with bootstrapping*. Working Paper N. 66. Holanda: Universidade de Tilburg, 2001.
- DISNEY, R. Are contributions to public pension programmes a tax on employment? *Economic Policy*, v. 19, n. 39, p. 267-311, 2004.
- DUGGAN, J. E.; GILLINGHAM, R.; GREENLEES, J. S. Returns paid to early social security cohorts. *Contemporary Economic Policy*, v. 11, n. 4, p. 1-13, 1993.
- ELLERY JR., R.; BUGARIN, M. Previdência Social e bem-estar no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 29., 2001, Salvador. *Anais...* Salvador: ANPEC, 2001.
- FELDSTEIN, M. Social security and saving: New Time series evidence. *National Tax Journal*, v. 49, n. 2, p. 151-164, 1996.
- FERNANDES, R.; NARITA, R. *Contribuição ao INSS: Equilíbrio financeiro e imposto sobre o trabalho*: Texto para Discussão no 03. Brasília: ESAF – Escola de Administração Fazendária, 2003.
- FERREIRA, C. R.; SOUZA, S. DE C. I. DE. Previdência Social e desigualdade: A participação das aposentadorias e pensões na distribuição da renda no Brasil – 1981 a 2001. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2004, João Pessoa. *Anais...* João Pessoa: ANPEC, 2004.
- FERREIRA, C. R.; SOUZA, S. DE C. I. DE. Aposentadorias e pensões e desigualdade da renda: Uma análise para o Brasil no período de 1998-2003. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 12, n. 1, p. 41-66, abr. 2008.
- GIL, J.; LOPEZ-CASANOVAS, G. *Life-time redistribution effects of the Spanish public pension system*: Economicis Working Paper n. 242. Barcelona: Department of Economics and Business, Universitat Pompeu Fabra, 1997.
- GILLION, C. et al. (Eds.). *Social security pensions: Development and reform*. Genebra: International Labour Org, 2000.
- HOFFMANN, R. Inequality in Brazil: The contribution of pensions. *Revista Brasileira de Economia*, v. 57, n. 4, p. 755-773, 2003.
- HOFFMANN, R. Aposentadorias e pensões e a desigualdade da distribuição da renda no Brasil. *Econômica*, v. 5, n. 1, p. 135-144, 2004.
- HOFFMANN, R. Transferência de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004. *Econômica*, v. 8, n. 1, p. 55-81, 2006.
- 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*, v. 18, n. 1 (35), p. 213-231, abr. 2009.
- LAKIN, C. *The effects of taxes and benefits on household income, 2002-2003*. UK: Office for National Statistics, 2004.
- LERMAN, R. I.; YITZHAKI, S. Income inequality effects by income source: A new approach and applications to the United States. *The Review of Economics and Statistics*, v. 67, n. 1, p. 151-156, 1985.
- MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F. Previdências dos trabalhadores dos setores público e privado e desigualdade no Brasil. *Economia Aplicada*, v. 18, n. 4, p. 603-623, dez. 2014.
- MIRANDA, R. B. *Previdência Social em três modelos novo-clássicos*. Rio de Janeiro: EPGE-FGV, 1997.

MYERS, R. J.; SCHOBEL, B. D. An updated money's-worth analysis of social security retirement benefits. *Transactions, Society of Actuaries*, n. 44, p. 247-75, 1993.

O'DONOGHUE, C.; BALDINI, M.; MANTOVANI, D. *Modelling the redistributive impact of indirect taxes in Europe: An application of EUROMOD*: Working Paper No EM7/01. Colchester, UK: EUROMOD at the Institute for Social and Economic Research, 2004.

OLIVEIRA, F. E. B. de; BELTRÃO, K. I.; FERREIRA, M. G. *Reforma da Previdência*: Texto para Discussão no 508. Rio de Janeiro: Ipea, 1997.

PYATT, G.; CHEN, C.; FEI, J. The distribution of income effect by factor components. *Quarterly Journal of Economics*, v. 95, n. 1, nov. 1980.

RANGEL, L. A. *A criação da previdência complementar dos servidores públicos e a instituição de um teto para os valores dos benefícios*: Implicações na distribuição de renda e na taxa de reposição das aposentadorias. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento da UFRJ, 2013.

RANGEL, L.; SABOIA, J. L. *Criação da previdência complementar dos servidores federais*: Motivações e implicações na taxa de reposição das futuras aposentadorias: Texto para Discussão no 1.847. Brasília: Ipea, 2013.

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

ROCHA, R. DE R.; CAETANO, M. A.-R. *O sistema previdenciário brasileiro*: Uma avaliação de desempenho comparada: Texto para Discussão no 1.331. Brasília: Ipea, 2008.

SHORROCKS, A. F. Inequality decomposition by factor components. *Econometrica*, v. 50, n. 1, jan. 1982.

SILVEIRA, F. G. *Tributação, previdência e assistência sociais*: Impactos distributivos. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2008.

SILVEIRA, F. G. et al. *Previdência dos servidores públicos*: Reflexões em torno da proposta de instituição da previdência complementar: Texto para Discussão no 1.679. Brasília: Ipea, 2011.

SOARES, F. V. et al. Programas de transferência de renda no Brasil: Impactos sobre a desigualdade. In: *Desigualdade de renda no Brasil*: Uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007. v. 2, p. 87-129.

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

UEDA, E. M. *Sistema previdenciário brasileiro*: Aspectos macroeconômicos e distributivos. Campinas: Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2005.

E-mail de contato dos autores:

leorjdf@gmail.com

saboia@ie.ufrj.br

Artigo recebido em outubro de 2013 e  
aprovado em setembro de 2014.

