

Para além do (necessário) equilíbrio fiscal: por que reformar a previdência pode reduzir a desigualdade?

Adriana Dupita

adupita@santander.com.br

- A discussão do mercado sobre a necessidade de reforma da previdência vem se pautando quase que exclusivamente pelo seu importante impacto fiscal. Porém, um outro aspecto merece destaque: a contribuição que a reforma traz para a redução (ou, pelo menos, para evitar aumento adicional) da elevadíssima desigualdade de renda no Brasil, que mesmo com a redistribuição de renda dos últimos anos segue como um dos 15 países mais desiguais do mundo.
- A reforma traz efeitos redistributivos diretos e indiretos. Os efeitos diretos vêm da correção de duas grandes distorções, ao eliminar a aposentadoria por tempo de contribuição e impor aos inativos do setor público o mesmo teto de benefícios válido para os aposentados do setor privado. Ao mesmo tempo, a reforma preserva as condições de acesso para a camada mais pobre da população: os mais pobres já se aposentam a uma idade semelhante à mínima proposta pela reforma, sendo que 66% dos beneficiários do setor privado recebem até 1 salário mínimo – benefício que não é afetado pelas novas regras de cálculo propostas.
- A aposentadoria por tempo de contribuição beneficia, via de regra, justamente a camada mais rica e educada da população, e a longa sobrevivência após a aposentadoria precoce por esta via implica que a sociedade transfere renda em termos líquidos para este grupo, representando portanto um mecanismo de concentração de renda. A imposição de uma idade mínima para aposentadoria contribui para minorar este efeito. De acordo com nossas estimativas, ao final do período de transição da reforma, a diferença entre o pagamento de benefícios previdenciários com e sem reforma pode alcançar um montante equivalente a quase R\$ 280 bilhões por ano (em reais de 2017), uma economia de 25% em relação ao pagamento esperado de benefícios – com a maior parte da economia recaindo na redução das transferências em favor do grupo de maior renda e escolaridade, ou seja, com efeito líquido distributivo.
- O benefício médio recebido por inativos e pensionistas da União R\$ 8 mil mensais em 2016, mais de sete vezes superior ao benefício médio dos aposentados do setor privado (R\$ 1.100/mês) e bastante acima do teto do benefício para aposentados do setor privado. A imposição do mesmo teto ao setor público, ainda que apenas ao final de um longo período de transição, tem o potencial de reduzir em pelo menos R\$ 40 bilhões anuais (em reais de 2017) o gasto público com este tipo de benefício.
- Além disto, ao prolongar o período ativo da população, as novas regras de aposentadoria também contribuem para aumentar em 0,2 ponto percentual o potencial de crescimento da economia (na comparação com a dinâmica esperada sem reforma) – ajudando a mitigar o efeito negativo que se esperaria da reversão do bônus demográfico. O crescimento adicional potencialmente permitiria um efeito redistributivo indireto da reforma.
- A própria redução do déficit da previdência também representaria outro impacto redistributivo indireto, dado que o déficit tende a ser financiado com impostos e contribuições em grande medida regressivos – isto é, que consomem uma parcela maior da renda justamente das camadas mais pobres da população, representando um sacrifício deste grupo para financiar a transferência de renda via previdência (que, nas regras atuais, beneficia também e em maior proporção justamente os estratos de renda mais elevados).
- Por fim, a reforma é essencial para permitir o cumprimento do teto de gastos, inserido na constituição no final de 2016. Sem a reforma, em poucos anos o governo pode se ver sem espaço para expansão de políticas distributivas – como assistência social, valorização do salário mínimo e investimentos mais significativos em educação básica.

Introdução: para que serve a previdência?

No longo e intenso debate que vem se desenrolando sobre previdência no Brasil, o aspecto que tem dominado as discussões de mercado é a necessidade de reformar o atual sistema para garantir a sustentabilidade das contas públicas brasileiras num futuro já não muito distante. Embora o aspecto fiscal seja de fato crucial quando se fala de reforma da previdência, o debate parece ter deixado de lado impactos diretos e indiretos da reforma sobre outros temas igualmente importantes. Em particular, a discussão sobre os impactos da reforma sobre a terrível distribuição de renda brasileira – um tema tão caro à sociedade, e tão fundamental – vem sendo conduzida com timidez e argumentos nem sempre sólidos.

A timidez é ainda mais surpreendente quando se considera a essência de um regime de previdência social. Conforme destaca a literatura, são três as principais razões econômicas para que um país mantenha um sistema público de previdência social:

- **Prover um seguro social para os cidadãos**, garantindo renda em momentos de incapacidade laboral (doença ou velhice, por exemplo);
- **Evitar que a sociedade poupe menos que o necessário para seu sustento futuro**, seja por conta de miopia dos indivíduos (isto é, falta de preocupação com o futuro), seja por conta de risco moral (associado à crença de que a sociedade proverá condições mínimas mesmo a quem não tiver poupado); e
- **Redistribuir renda.**

Um sistema de previdência que busque cumprir estes objetivos deveria ser compulsório, com idade mínima de acesso, e aportando transferências líquidas de recursos em favor das camadas de renda mais baixa da população. Todos estes pontos estão contemplados na proposta de reforma da previdência atualmente em discussão no Congresso. Neste texto, propomos olhar para alguns dos efeitos diretos e indiretos da reforma da previdência sobre a desigualdade de renda no Brasil. Aqui, consideramos como “redistributivo” o efeito de reduzir a desigualdade, ou ao menos evitar uma piora adicional na desigualdade ao longo do tempo. O texto compila algumas estimativas já feitas por pesquisadores diversos e apresenta alguns exercícios¹ que, ainda que limitados, sugerem espaço para uma redução relevante na desigualdade de renda a partir das modificações propostas no regime de previdência brasileiro, na comparação com um cenário sem reforma.

Renda no Brasil: menos desigual que no passado, mais desigual que no resto do mundo

Como ponto de partida, vale relembrar o peso da questão da desigualdade no Brasil. **Nas últimas duas décadas, houve uma redução relevante na concentração de renda no Brasil, percebida pela evolução do chamado índice de Gini – uma métrica da distribuição da renda entre as diversas camadas da população.** O índice de Gini é construído de forma que seus valores se situem no intervalo de 0 a 1, com 0 correspondendo a uma situação em que todos os indivíduos da população tenham a mesma renda, e 1 representando um quadro em que toda a renda é recebida por um único indivíduo; valores mais altos indicam, portanto, maior desigualdade.

O índice de Gini caiu de 0,57 para 0,49 entre 2001 e 2015 (último dado disponível – figura 1), representando uma queda aproximada de 14% na concentração de renda. **Nem toda esta redução, porém, pode ser atribuída a instrumentos tradicionais de política pública para redistribuição de renda.** Pesquisas² apontam que cerca de dois terços da redução da desigualdade refletiu fluxos de renda do setor privado (principalmente de renda do trabalho). **Do lado da política pública, políticas de assistência social (como, por exemplo, o Bolsa Família) responderam por cerca de 20% da queda da desigualdade, enquanto a previdência social – que também tem entre seus objetivos melhorar a distribuição de renda – deu uma contribuição de cerca de 10%.** Vale notar que, de acordo com alguns autores³, outras dimensões da política pública tendem a ter um efeito líquido regressivo no Brasil: ou seja, o aumento da desigualdade causado por políticas como impostos indiretos (que recaem desproporcionalmente sobre os pobres) e transferências de renda para empresas (via subsídios e isenções, por exemplo) mais que compensaria o efeito redistributivo da provisão de serviços públicos. Outra forma de expressar isto é através da comparação do índice de Gini

¹ Agradeço a contribuição dos meus colegas Tatiana Pinheiro e Rodolfo Margato para os exercícios aqui apresentados.

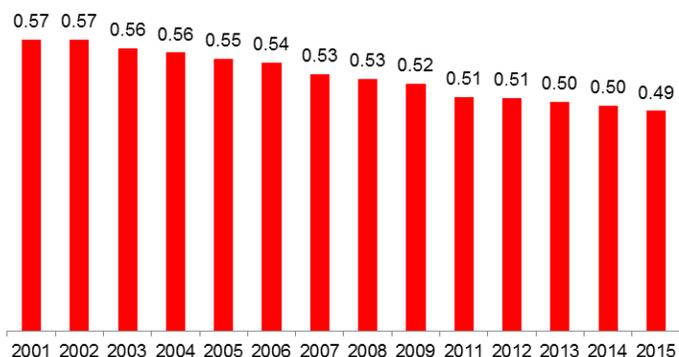
² Ver, por exemplo, Pedro H. G. F. Souza and Marcelo Medeiros. (2013). “The Decline in Inequality In Brazil, 2003-2009: Role Of The State.” IRLE Working Paper No. 154-13. <http://irle.berkeley.edu/workingpapers/154-13.pdf>; de Souza, Pedro H. G. Ferreira (2012) : Poverty, inequality and social policies in Brazil, 1995-2009, Working Paper, International Policy Centre for Inclusive Growth, No. 87; e o Comunicado do IPEA nº 155 (2012), “A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda”. Embora cada uma das publicações apresente números levemente diferentes para a contribuição de cada fator para a redução da desigualdade por se referirem a períodos ligeiramente distintos, as diferentes estimativas convergem em ordem de grandeza.

³ Mostafa, Joana; Souza, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de; Monteiro Vaz, Fabio. Efeitos econômicos do gasto social no Brasil. In: CASTRO, Jorge Abrahão et al. (Ed.). Perspectivas da política social no Brasil. Brasília: Ipea, 2010; Pinto-Payeras, José Adrian (2010). “Análise da Progressividade da Carga Tributária sobre a População Brasileira”. Pesquisa e Planejamento Econômico (IPEA), v. 40, n. 2, ago. 2010.

das transferências do setor público para as famílias, que têm um índice de Gini pior que o das rendas auferidas pelo setor privado⁴.

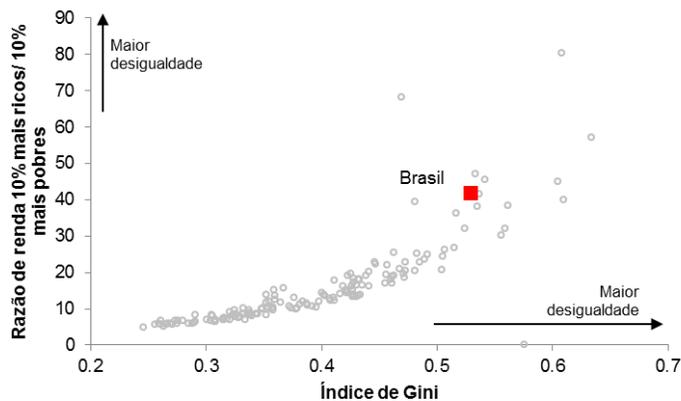
Embora a redução observada na desigualdade deva ser comemorada, é importante reconhecer que ainda há muito que fazer. Segundo dados compilados pelo Banco Mundial, o Brasil continua sendo um dos países com pior distribuição de renda, ao menos por dois dos principais critérios para avaliar este aspecto: o já mencionado índice de Gini e a razão entre a fatia da renda nacional detida pelos 10% mais ricos em relação àquela recebida pelos 10% mais pobres (quanto mais alta esta relação, maior a desigualdade). Em ambas as métricas, o Brasil aparece entre os quinze países mais desiguais do mundo⁵ (figura 2). Este quadro reforça a necessidade de atacar o problema com todos os instrumentos possíveis, e é neste contexto que os potenciais efeitos redistributivos da reforma da previdência ganham especial importância.

Figura 1. Brasil: evolução recente do índice de Gini



O intervalo de possíveis valores para o índice de Gini vai de 0 (todos os indivíduos têm exatamente a mesma renda) a 1 (um único indivíduo detém toda a renda do país). Quanto mais alto o valor, maior a desigualdade. Fonte: IBGE.

Figura 2. Desigualdade de renda: países selecionados



Foi considerada a última informação disponível para cada um dos países para os quais havia dados tanto de distribuição por decil de renda como de Índice de Gini. Fonte: Banco Mundial. Elaboração: Santander.

Efeitos redistributivos diretos da reforma: eliminando distorções

Os principais efeitos redistributivos diretos da reforma da previdência estão associados à correção de duas importantes distorções. A primeira das distorções é a possibilidade existente nas regras atuais de aposentadoria por tempo de contribuição (ATC), sem o cumprimento de uma idade mínima⁶. Atualmente, a idade média de aposentadoria no Brasil é de apenas 58 anos, mas a média esconde uma importante distorção: em geral, **apenas as camadas mais ricas da população se aposentam por este regime, com a maioria dos mais pobres recorrendo à aposentadoria por idade** (regime no qual a idade mínima de aposentadoria já é 65 anos para homens e 60 para mulheres). Esta distorção é ilustrada pelos dados apresentados em pesquisa recente do IPEA⁷, apresentados na figura 3. Nela, pode-se perceber que **apenas 3% dos chamados aposentados precoces (considerados aqui como mulheres entre 46 e 54 anos, e homens entre 50 e 59 anos) estão entre os 20% mais pobres.** Ao mesmo tempo, 44% dos aposentados precoces estão entre os 20% mais ricos; e 82% estão na metade mais rica da população brasileira. Também é interessante notar que muitos dos aposentados precoces continuam trabalhando após a aposentadoria – dentre os que seguem no mercado de trabalho, cerca de dois terços estão entre os 20% mais ricos; quando

⁴ Medeiros e Souza estimaram a elasticidade-renda da contribuição das transferências do setor público para a desigualdade em 0,022 – ou seja, dadas as características regressivas destas transferências em termos líquidos, um aumento de 1% no valor destas transferências aumentaria o índice de Gini (isto é, aumentaria a concentração de renda) em 0,022%. Ver Medeiros, Marcelo e de Souza, Pedro H. G. F. State Transfers, Taxes and Income Inequality in Brazil. Brazilian Political Science Review, v. 9, n. 2, May/Aug 2015.

⁵ Considerando apenas os 152 países para os quais ambos os dados estavam disponíveis e olhando o último dado divulgado pelo Banco Mundial para cada país, o Brasil é o 7º país mais desigual de acordo com a razão 10% mais ricos/10% mais pobres, e o 12º mais desigual considerando o índice de Gini, atrás apenas de Belize, Colômbia, Honduras, Lesoto, Zâmbia, Comoros, República Centro Africana, Botswana, Haiti, Namíbia e África do Sul.

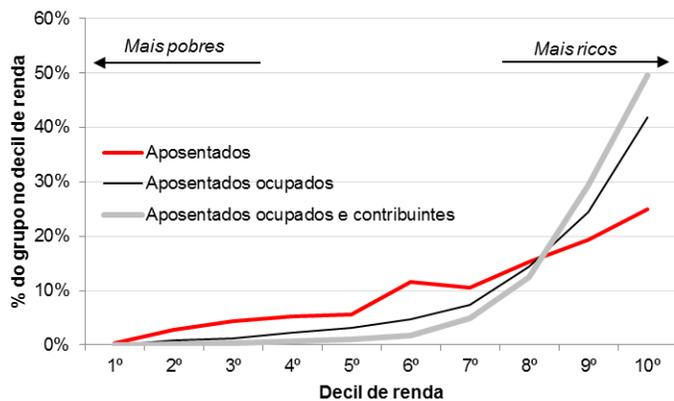
⁶ As regras atuais permitem aos trabalhadores do setor privado, contribuintes do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), por um dos seguintes mecanismos: a aposentadoria por tempo de contribuição (ATC), a qualquer momento desde que o trabalhador tenha contribuído por 35 anos (homem) ou 30 anos (mulher); e a aposentadoria por idade, aos 65 anos (homem) ou 60 (mulher), desde que o trabalhador tenha contribuído por ao menos 15 anos. Pela proposta atualmente em discussão no Congresso, o RGPS passaria a ter um único regime de aposentadoria, com idade mínima de 65 anos (homem)/62 anos (mulher), e contribuição por no mínimo 25 anos (professores e policiais teriam regras ligeiramente mais favoráveis). Além destes mecanismos, o RGPS oferece benefícios assistenciais na forma de Benefício de Prestação Continuada (BPC) para pessoas de baixa renda a partir de 65 anos e portadores de deficiência, independente de haverem contribuído para o sistema; e aposentadoria rural, com baixa exigibilidade de contribuições, feitas em base familiar, por um período mínimo de 15 anos, e acesso ao benefício a partir de 60 anos (homem)/55 (mulher). A reforma propõe alteração também nestes benefícios, mudando a forma de contribuição para a aposentadoria rural e elevando a idade mínima de acesso ao BPC gradualmente até chegar a 68 anos em 2024.

⁷ Costanzi, Rogério Nagamine. Nota Técnica 39: Reforma da Previdência e Mercado de Trabalho. IPEA, 2017.

considerados os que seguem trabalhando em empregos formais (e portanto aportando novas contribuições ao sistema), quase 80% estão entre os mais ricos. Estas estatísticas ajudam a ilustrar que a aposentadoria por tempo de contribuição permite especialmente aos mais ricos usar a previdência não como seguro para incapacidade laboral (que é o objetivo original do sistema previdenciário), e sim como complemento de renda – papel que poderia ser cumprido pela poupança do próprio indivíduo ao longo da vida, sem onerar a sociedade⁸.

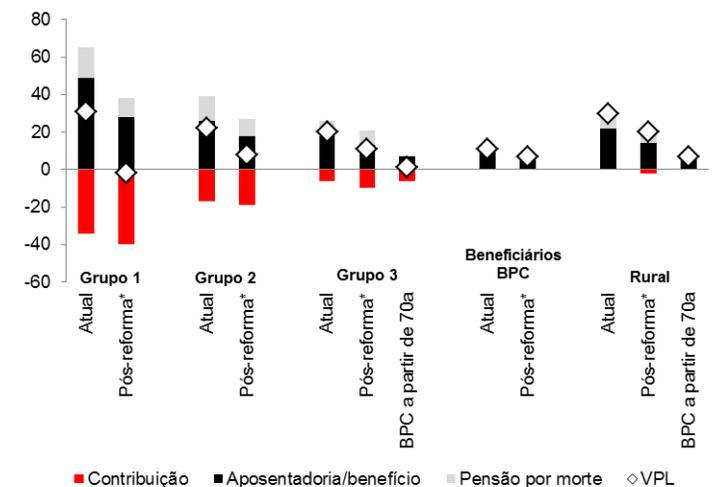
Justamente porque se situam na camada da população que teve empregos formais e bem remunerados de uma forma mais consistente ao longo da carreira (que é o que os habilita para se aposentar pelo tempo de contribuição), o grupo é minoritário e recebe uma fatia desproporcional dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social (RGPS, relativo aos trabalhadores do setor privado e aos benefícios assistenciais). Os aposentados por tempo de contribuição (5,9 milhões de pessoas) representam 17% dos beneficiários do RGPS, mas recebem 28% do valor total de benefícios pagos.

Figura 3. Aposentados precoces: distribuição por decil de renda (2015)



Cada decil de renda representa um grupo de 10% da população, de acordo com o nível de rendimento: por exemplo, o 1º decil representa os 10% de menor renda; o 1º e o 2º decil, os 20% de menor renda; o 10º decil, os 10% de maior renda. As linhas representam a distribuição do respectivo grupo entre os diferentes grupos de renda. Entre o conjunto dos aposentados, 0,3% estão entre os 10% mais pobres e 24,9% entre os 10% mais ricos. Considerados apenas os aposentados que continuaram trabalhando, menos que 0,1% estavam entre os 10% mais pobres enquanto 41,9% estavam entre os mais ricos. Por fim, considerando um grupo ainda mais restrito, de aposentados que continuam trabalhando e contribuindo para a previdência (por exemplo, por ocuparem postos formais de trabalho), a concentração é ainda maior: 0,1% estavam entre os 20% mais pobres, enquanto 49,6% estavam entre os 10% mais ricos. Fonte: Constanzi - IPEA (2017).

Figura 4. Transferências líquidas para diferentes grupos de beneficiários: simulação de valor presente líquido (VPL)



* Considera a reforma tal qual inicialmente proposta pelo governo em dezembro de 2016. Valores aproximados, em salários mínimos. VPL = fluxos de contribuições e benefícios esperados, trazidos a valor presente; valores positivos equivalem a transferências líquidas da sociedade para o grupo. Os grupos foram desenhados com base em perfis representativos, considerando as regras atuais. Grupo 1: optam por aposentadoria por tempo de contribuição, média de 3 salários mínimos. Grupo 2: indiferentes entre aposentadoria por idade ou tempo de contribuição, média de 2 salários mínimos. Grupo 3: optam por aposentadoria por idade, média de 1,5 salário mínimo. Beneficiários do BPC: recebem 1 salário mínimo por mês a partir de 65 anos, 12x por ano, sem contribuição. Aposentadoria rural: recebem 1 salário mínimo por mês a partir de 60 (H)/55 (M) anos, 13x por ano, sem contribuição. Para maiores detalhes sobre hipóteses e cálculos, ver Banco Mundial (2017).

Embora se possa argumentar que o recebimento de benefícios médios mais elevados seja justificável, em função das contribuições também terem sido mais altas que a média, este argumento tem embutida uma falácia: afinal, a principal vantagem deste grupo é que receberá um valor elevado, por um período mais longo de tempo que os que se aposentam por idade. Uma forma de evidenciar o tamanho desta vantagem é calcular o valor presente líquido (VPL) do fluxo de contribuições pagas e benefícios recebidos por este grupo. O Banco Mundial fez recentemente um exercício⁹ neste sentido para o caso brasileiro, cujos resultados estão sumarizados na figura 4. O estudo simulou o VPL para três grupos distintos e hipotéticos. O grupo 1 representaria os trabalhadores que cumprem o período necessário para se tornar elegível à aposentadoria por tempo de contribuição antes de atingir a idade mínima do regime de aposentadoria por idade; para este grupo, considerou-se um benefício médio de 3 salários mínimos. Os trabalhadores do grupo 2 se tornariam elegíveis à aposentadoria por tempo de contribuição apenas na idade em que já poderiam se aposentar pelo regime da idade, e portanto seriam indiferentes entre se aposentar por qualquer um dos regimes; para estes, considerou-se um benefício médio de 2 salários mínimos. Já o grupo 3 representaria os

⁸ As estatísticas também ajudam a mostrar porque a tese da desaposentação – ou seja, a permissão que o indivíduo se aposente assim que reúna as condições, mas recalcule posteriormente o seu benefício caso siga contribuindo para a previdência durante o período de recebimento do benefício inicial – privilegia principalmente as camadas mais ricas da população. A desaposentação não está em discussão na atual proposta da previdência, mas sua constitucionalidade vem sendo debatida pela justiça.

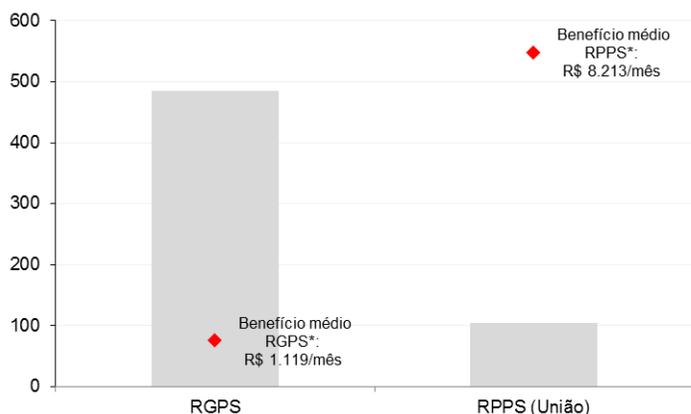
⁹ World Bank (2017), Summary Note on Pension Reform in Brazil. As hipóteses do exercício são discutidas em detalhe neste relatório. Além das hipóteses para crescimento da renda, taxa de desconto e outras variáveis, é importante notar que o exercício se baseia na reforma da previdência tal qual proposta pelo governo; neste sentido, os resultados aqui apresentados não correspondem exatamente à proposta atualmente em tramitação no Congresso. Ainda assim, as alterações propostas pelo Congresso não parecem alterar essencialmente as conclusões deste exercício, na nossa avaliação.

trabalhadores que se aposentam por idade, pois conseguem cumprir o período mínimo de contribuição, mas não chegam a contribuir um período longo o suficiente para se tornar elegíveis à aposentadoria por tempo de contribuição; para estes, o benefício médio considerado é de 1,5 salário mínimo. Por fim, o exercício também mostra o VPL dos benefícios recebidos pelos beneficiários do chamado BPC (Benefício de Prestação Continuada, pago a portadores de necessidades especiais e/ou idosos a partir de 65 anos independente de haverem contribuído para a previdência) e pelos aposentados rurais (que atualmente contribuem pouco para a previdência), em ambos os casos com benefício de 1 salário mínimo mensal.

As estimativas do Banco Mundial mostram que as regras atuais da previdência fazem com que o VPL seja fortemente positivo para o grupo 1, justamente o que tipicamente se situa nas camadas mais ricas da população – o que equivale a dizer que, **sob as regras atuais, a previdência transfere riqueza da sociedade para seus membros mais ricos**. A existência de transferência da sociedade para este grupo já contrariaria um dos objetivos da existência do sistema previdenciário, mas faz ainda menos sentido quando se percebe, conforme ilustrado pela figura 4, que estas transferências superam as recebidas por todos os outros grupos do RGPS considerados, que tipicamente se situam em camadas mais pobres e que deveriam, portanto, ser os principais beneficiários de tais transferências líquidas.

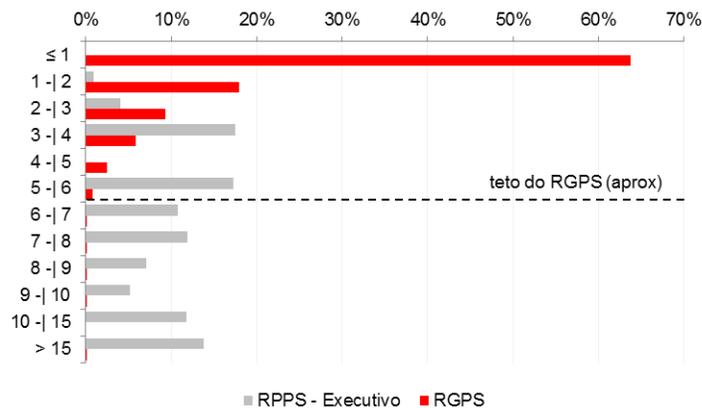
A reforma da previdência proposta pelo governo busca eliminar esta distorção, ao eliminar a possibilidade de aposentadoria por tempo de contribuição e mudar a forma de cálculo dos benefícios. O exercício do Banco Mundial – que considera a versão original da proposta – mostra que a transferência líquida para o grupo mais rico seria virtualmente eliminada, enquanto os demais grupos receberiam transferências menores, mas ainda positivas e superiores à do grupo 1. Isto demonstra que **as regras propostas vão justamente ao encontro do objetivo de tornar a previdência mais equitativa e melhorar a distribuição de renda do país**. A despeito das modificações introduzidas pelo Congresso na proposta de reforma atualmente em discussão, é razoável supor que a maior parte deste efeito redistributivo direto tenha sido preservado – ou seja, embora menos redistributiva que a proposta original, a proposta atual ainda representaria ganhos na distribuição de renda. Uma forma de avaliar o potencial destes ganhos é estimar o valor esperado de benefícios a serem pagos ao final do período de transição para as idades mínimas propostas, e calcular a diferença entre o valor esperado de benefícios sem reforma. De acordo com nossas estimativas, esta diferença pode alcançar um montante equivalente a quase R\$ 280 bilhões por ano (em reais de 2017), uma economia de 25% em relação ao pagamento esperado de benefícios em 2040. Como a diferença foi obtida apenas com a aplicação da idade mínima, que afeta em termos práticos apenas os mais ricos e escolarizados, pode-se inferir que seu efeito líquido seja redistributivo.

Figura 5. Benefícios previdenciários: RGPS x RPPS (2016)



Em R\$ bilhões. No RPPS, considera apenas inativos e pensionistas da União (Executivo civil e militar, Legislativo, Judiciário da esfera federal). Fontes: MPAS e MPDG. Elaboração: Santander.

Figura 6. Aposentadorias por faixa de valor (2016)



Em salários mínimos, dados de outubro de 2016. No RPPS, considera apenas inativos do poder executivo federal, excluindo Banco Central e Ministério Público. Fontes: MPAS e MPDG. Elaboração: Santander.

A segunda grande distorção das regras atuais do sistema previdenciário vem das enormes diferenças entre as aposentadorias do setor privado e as do setor público (estas, pelo chamado Regime Próprio de Previdência Social – RPPS). Em 2016, o RPPS pagou R\$ 105 bilhões a pouco menos de um milhão de beneficiários da União¹⁰, representando um benefício médio de R\$ 8,2 mil por mês por pessoa. No mesmo ano, o RGPS pagou R\$ 485 bilhões em benefícios a mais de 33 milhões de pessoas, indicando um benefício médio de pouco mais de R\$ 1.100 por mês aos beneficiários do setor privado (figura 5). **A média de benefício no setor público é, portanto, mais de 7 vezes superior à no setor privado.** A distorção fica ainda mais evidenciada quando se observa a distribuição das aposentadorias por faixa de valor (figura 6). Quase dois terços dos beneficiários do RGPS recebem até um salário mínimo, e praticamente a totalidade recebe até o teto do RGPS (pouco menos de 6 salários mínimos, em valores atuais). Situação muito diversa se verifica no RPPS, em que mais da metade de seus beneficiários recebem acima do teto do RGPS. A reforma tenta minorar esta distorção ao impor o teto do RGPS como limite para os benefícios também do funcionalismo público, embora as diversas possibilidades de regras diferenciadas para os atuais servidores sugira que, na prática, o teto deva ser válido apenas para os novos ingressantes na carreira pública, e portanto tais distorções só sejam eliminadas ao final de algumas décadas. Ainda assim, um exercício simples ajuda a pensar no potencial desta medida: **numa hipótese extrema, se todos os inativos e pensionistas da União recebessem hoje o teto do RGPS, a redução estimada no valor dos benefícios pagos seria de quase R\$ 40 bilhões por ano (pouco menos de 40% das despesas atuais).** Note que este exercício provavelmente subestima o potencial da medida, uma vez que se baseia na quantidade atual de inativos e pensionistas atualmente existentes (e não na esperada para o final do período de transição – quando é razoável supor que a quantidade de beneficiários seja maior), e que não considera os beneficiários do RPPS nos Estados e Municípios¹¹.

Efeitos redistributivos indiretos da reforma: mais crescimento, menos impostos regressivos, e espaço para aumentar o salário mínimo

Além da redistribuição direta através da mudança na direção e volume das transferências de recursos na sociedade via previdência, a reforma também pode reduzir a desigualdade de maneira indireta, por meio de seus efeitos em outras variáveis que impactam a distribuição de renda. Como mencionado anteriormente, estudos apontam a importância da redução da desigualdade via rendas do setor privado (principalmente trabalho), e indicam adicionalmente que a forma de financiamento do déficit público – por meio de impostos majoritariamente indiretos e regressivos – tende a piorar a desigualdade de renda. Assim, vale a pena olhar para os potenciais efeitos da reforma sobre estas variáveis.

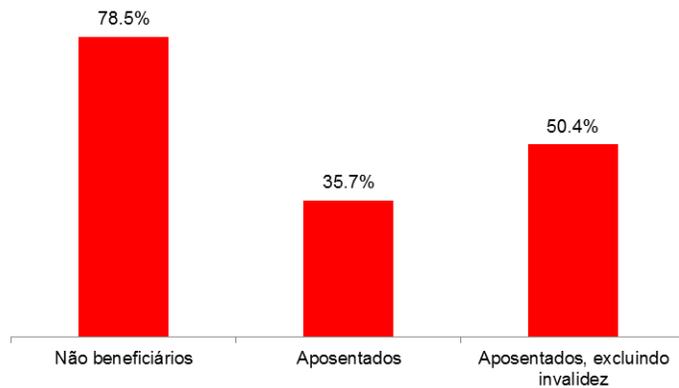
Um efeito importante da reforma da previdência, normalmente negligenciado, é a expansão da força de trabalho do Brasil. Vale lembrar que o potencial de crescimento da economia é dado pela combinação de três principais fatores: o estoque de capital, o estoque de mão de obra e a produtividade destes fatores de produção. Um dos problemas que aguarda o país é o fim do chamado bônus demográfico: após décadas com a população em idade ativa (acima de 14 anos) aumentando como proporção da população total, o Brasil deve passar por um processo de reversão desta dinâmica, com a fatia da população em idade ativa decaindo a partir de algum momento já na próxima década.

A reforma da previdência ajuda a minorar o efeito da dinâmica populacional nas próximas décadas sobre o estoque de mão de obra. Isto porque, ao eliminar a possibilidade de aposentadoria por tempo de contribuição, a reforma tende a elevar a taxa de participação no mercado de trabalho daqueles que hoje reúnem condições para a aposentadoria precoce. Dados do já mencionado estudo do IPEA mostram que, entre os homens de 50 a 59 anos e as mulheres de 46 a 54 anos, a taxa de participação diverge muito entre os aposentados e não aposentados (figura 7). Entre os que não são aposentados nesta faixa etária, a taxa de participação é elevada, de 78,5%. Já entre os que recebem algum benefício, a taxa de participação cai a menos da metade (35,7%). Considerados apenas os que não se aposentaram por invalidez (e que portanto não devem apresentar incapacidade laboral), a taxa de participação sobe para 50,4%, mas permanece abaixo da participação dos não aposentados.

¹⁰ O valor de benefícios se refere ao ano de 2016, para a União (Executivo civil e militar federal, Legislativo, Judiciário) e é fornecido pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG). O número de beneficiários se refere ao conjunto de inativos e pensionistas (mesma base para o qual é apresentado o valor de benefícios), porém para 2015, que é a última informação disponível no Anuário Estatístico da Previdência Social, publicado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). O valor médio para RPPS apresentados no texto e na figura 5 é obtido pela razão destes dois números e pode, portanto, apresentar alguma diferença em relação ao dado oficial, sem contudo diferir em ordem de grandeza. Para o RGPS, o valor total de benefícios representa a soma dos valores pagos a benefícios emitidos ao longo do ano, o número de beneficiários representa a média para o ano de 2016 dos benefícios emitidos (ambos os dados obtidos do Boletim Estatístico da Previdência Social de dezembro de 2016), e o benefício médio é obtido pela razão entre estes dois números. Tanto para RGPS como para RPPS, considera-se 13 pagamentos a ano para chegar à média mensal.

¹¹ Na sua versão atual, a reforma em discussão no Congresso traz um dispositivo que estende as mesmas alterações nas regras para os servidores de Estados e Municípios, a menos que os respectivos Legislativos aprovem regras diferentes dentro de 180 dias após a promulgação da reforma.

Figura 7. Taxa de participação na força de trabalho: mulheres de 46 a 54 anos, homens de 50 a 59 anos (2015)



Fonte: Costanzi – IPEA (2017).

Figura 8. Evolução da população economicamente ativa (PEA): simulação



Em milhões de pessoas. Fonte: Santander.

Um exercício simples ajuda a entender a contribuição que a redução na aposentadoria precoce pode dar para o potencial de crescimento da economia. Simulamos a evolução da população economicamente ativa em dois cenários: no cenário sem reforma, assumimos estabilidade na taxa de participação média para todas as faixas etárias nos atuais 61,7%, enquanto que no cenário com reforma, assumimos que a taxa de participação para a faixa etária da aposentadoria precoce convergiria do patamar apresentado pelos aposentados (excluindo invalidez) para o nível dos não aposentados. Assume-se que esta convergência ocorra ao longo de vinte anos, que seria o período estimado de transição para que a idade mínima seja válida para todos os trabalhadores. O resultado é apresentado na figura 8. Uma pergunta legítima é se haverá empregos para absorver esta mão de obra adicional de idade mais avançada, mas uma inspeção dos dados atuais sugere que esta pode não ser uma dificuldade significativa. Considerando dados da PNAD de 2015, a taxa de desemprego neste grupo era de 3,6%, substancialmente abaixo dos 9,4% registrados para a média da população, sugerindo que mesmo ajustando o dado para a menor taxa de participação, o desemprego no grupo não seria maior que em outras faixas etárias. Outra estatística reforça a expectativa de que o aumento na participação não cause um problema de desemprego específico para este grupo: dentre os que se situam na faixa etária de aposentadoria precoce, os aposentados têm mais escolaridade que os não aposentados, sugerindo que o incremento na oferta de mão de obra tende a ocorrer em um grupo mais qualificado, provavelmente atuando em funções em que a experiência seja vista como geradora de valor.

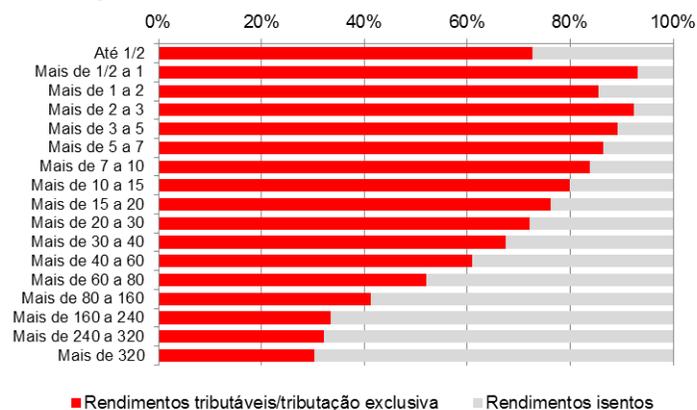
De acordo com nossas estimativas, assumindo como constantes o estoque de capital e produtividade, a diferença no estoque de mão de obra entre os cenários com e sem reforma implicaria uma diferença de 0,2 ponto percentual no crescimento potencial da economia. Este exercício envolve alguma dose de incerteza. De um lado, não é garantido que o crescimento adicional se traduza em empregos melhor remunerados. De outro, justamente porque o incremento de mão de obra tende a se concentrar num grupo com mais qualificação, sua permanência no mercado de trabalho pode contribuir para aumentar a produtividade da economia (que foi assumida como constante neste exercício).

Outro aspecto redistributivo indireto associado à reforma da previdência está relacionado ao financiamento do sistema. **O déficit da previdência é financiado por recursos recolhidos junto à sociedade por meio de outros impostos e contribuições, não relacionados à previdência. Se tais impostos e contribuições tivessem um caráter progressivo – isto é, incidissem com uma carga proporcionalmente maior sobre os contribuintes de renda mais elevada –, o financiamento do déficit poderia até contribuir, na margem, para a redução da desigualdade. Não é, contudo, o caso do Brasil: a estrutura tributária do país tem aspectos regressivos (ou seja, que resultam em que pessoas mais pobres paguem mais impostos que as mais ricas como proporção de sua renda).** Um importante aspecto regressivo da nossa estrutura tributária é o excessivo peso dos impostos indiretos – por exemplo, os impostos sobre consumo. No Brasil, quase metade da arrecadação é baseada neste tipo de impostos; nos países da OCDE, o peso médio é de apenas um terço. Os impostos indiretos tendem a ser regressivos porque, ao serem cobrados sobre consumo, incidem em mesmo valor independente da renda de quem está consumindo – e com isto acabam pesando mais sobre quem tem menos renda.

Já a tributação direta (sobre renda, lucro e ganho de capital), que tende a ser mais progressiva representa uma fatia relativamente pequena da arrecadação brasileira: cerca de 20%, contra cerca de um terço na média dos países da OECD. Além de ser menos importante dentro da arrecadação, um dos principais impostos diretos -- o imposto de renda sobre a pessoa física (IRPF) -- vem perdendo sua progressividade por conta da defasagem da sua tabela de incidência e pela existência de diversas isenções, principalmente sobre rendimentos recebidos como lucros ou dividendos de pessoas jurídicas. Os dados do imposto de renda em 2015, disponibilizados pela Receita Federal, ajudam a ilustrar este ponto:

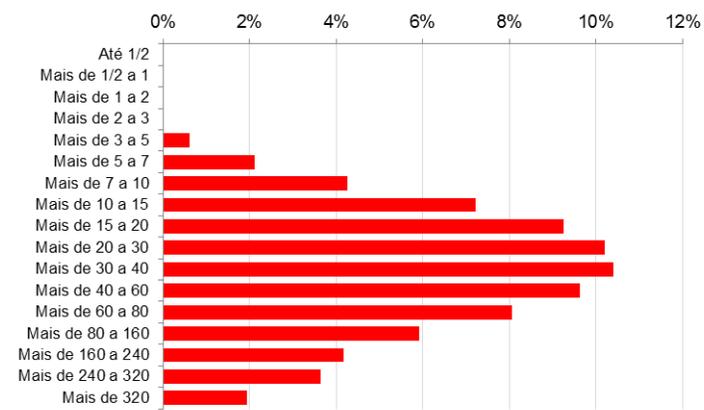
contribuintes de renda mais elevada tendem a apresentar proporção mais alta de rendimentos isentos (figura 9) o que, somado às deduções permitidas no IRPF (saúde, educação e previdência privadas, pouco usadas por contribuintes de renda mais baixa), acaba resultando em uma incidência muito assimétrica do IRPF entre as diversas faixas de renda (figura 10), com peso decrescente para contribuintes com rendas superiores a 40 salários mínimos anuais.

Figura 9. IRPF: distribuição de rendimentos tributáveis e isentos por faixa de rendimento total



Faixas de renda em salários mínimos anuais. Fonte: SRF, Grandes Números da DIRPF 2016 – Ano calendário 2015. Elaboração: Santander.

Figura 10. IRPF: razão entre imposto devido e renda por faixa de rendimento total



Faixas de renda em salários mínimos anuais. Razão entre as médias, para cada faixa de rendimento, do imposto de renda devido e a renda (tributável, sujeita a tributação exclusiva e isenta). Fonte: SRF, Grandes Números da DIRPF 2016 – Ano calendário 2015. Elaboração: Santander.

Combinados, a alta participação dos regressivos impostos indiretos e a baixa progressividade de um dos principais impostos diretos no financiamento do déficit da previdência significa, em termos práticos, que a camada de renda mais baixa está fazendo um sacrifício desproporcionalmente maior que os mais ricos para bancar as transferências líquidas da previdência (que beneficiam não apenas os pobres mas também, e em maior proporção, justamente os mais ricos). Minorar este déficit (figura 11) equivale, portanto, a evitar uma piora adicional na distribuição de renda.

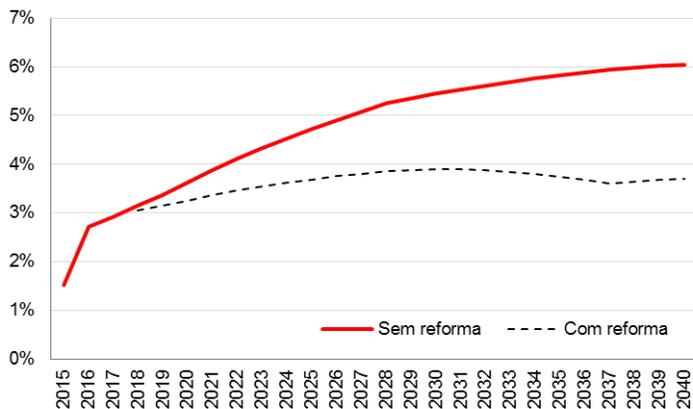
Por fim, vale mencionar que, apesar de propor alteração na fórmula de cálculo dos benefícios, a reforma preserva o salário mínimo como piso das aposentadorias – e, como já mencionado, dois terços dos aposentados do RGPS recebem o salário mínimo como benefício e portanto não seriam afetados pela reforma. Neste sentido, outro ponto frequentemente esquecido é a própria capacidade de aumento do salário mínimo: sem alteração nas regras atuais de acesso, a despesa com benefícios previdenciários tende a crescer em termos reais, acompanhando a dinâmica populacional e representando uma fatia crescente do teto dos gastos, incluído na constituição ao final de 2016. Segundo nossas estimativas, sem reforma, o governo teria dificuldades de cumprir o teto de gastos já no início da próxima década¹². Além de todos os potenciais impactos negativos de tal incapacidade – piora na dinâmica da dívida pública, pressão sobre a taxa de juros praticada na economia, redução do crescimento –, é importante notar que o não cumprimento do teto também implica proibição de concessão de ganhos reais ao salário mínimo¹³.

Em outras palavras, **a reforma da previdência é essencial para dar condições ao governo de cumprir o teto de gastos e assim manter sua capacidade de seguir com uma política de valorização do salário mínimo, ainda que a um ritmo menor que nos últimos anos** – o que, dada a importância desta variável para a fatia de beneficiários pobres, poderia implicar mais um potencial efeito distributivo indireto da reforma.

¹² A este respeito, ver 2019: Time to Bite the Bullet II, publicado em 17 de julho deste ano e disponível no nosso site (www.santander.com.br/economia - Brazil Macro Studies)

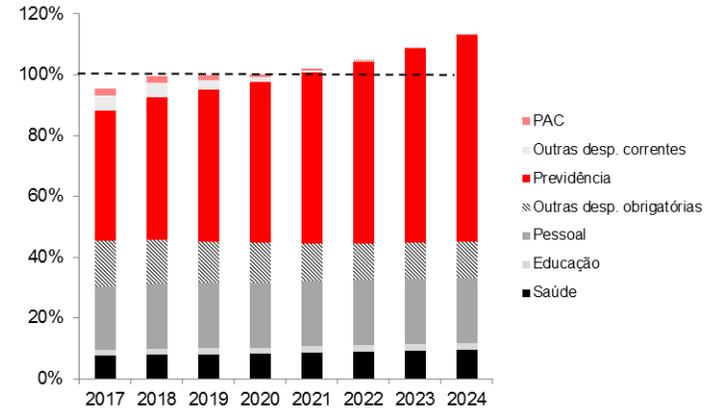
¹³ Aqui cabe a observação de que o efeito de aumento no valor real do salário mínimo sobre a desigualdade de renda pode ser ambíguo, pois se de um lado eleva o valor mínimo dos benefícios previdenciários (diminuindo a discrepância em relação aos benefícios mais elevados) e eleva a renda da parcela da população que tem emprego remunerado pelo salário mínimo, por outro um mínimo mais alto pode desencorajar a contratação de trabalhadores mais jovens e de menor qualificação.

Figura 11. Déficit da previdência (RGPS): com e sem reforma (% do PIB)



Fonte: Santander.

Figura 12. Despesas federais x teto dos gastos (sem reforma da previdência)



Fonte: Santander.

Conclusão: muito além do efeito fiscal, reforma é medida pró-distribuição de renda

Considerados todos estes dados e exercícios, parece muito claro que a reforma da previdência – para além do bem-vindo e necessário impacto fiscal – tem potencial de reduzir a ainda elevada desigualdade de renda no país. Até o momento, a negociação da reforma no Congresso já implicou no relaxamento de vários pontos dos inicialmente propostos na reforma, suavizando seu impacto redistributivo. Ainda assim, a manutenção de pontos críticos – como o fim da aposentadoria por tempo de contribuição e a imposição (mesmo que gradual) do teto sobre os benefícios também dos servidores públicos – nos parece suficiente para dizer que, tudo mais constante, a desigualdade tende a ser menor em um cenário com reforma que em um quadro de manutenção das regras atuais. Também são relevantes seus impactos indiretos via aumento do crescimento potencial, redução do déficit (e portanto da necessidade de financiamento via tributos regressivos ou pouco progressivos) e manutenção de espaço no orçamento para outras políticas distributivas – como assistência social, valorização do salário mínimo e, também muitíssimo importante, educação. Estes efeitos distributivos são de interesse de uma maioria difusa e são parte de uma agenda mais ampla de uma sociedade que deseja se aproximar de países mais ricos e menos desiguais.

Este material foi preparado pelo Banco Santander (Brasil) S.A. e não constitui uma oferta ou solicitação de oferta para aquisição de valores mobiliários. Ele pode conter informações sobre eventos futuros e estas projeções/estimativas estão sujeitas a riscos e incertezas relacionados a fatores fora de nossa capacidade de controlar ou estimar precisamente, tais como condições de mercado, ambiente competitivo, flutuações de moeda e da inflação, mudanças em órgãos reguladores e governamentais e outros fatores que poderão diferir materialmente daqueles projetados. A informação nele contida baseia-se na melhor informação disponível, recolhida a partir de fontes oficiais ou críveis. Não nos responsabilizamos por eventuais omissões ou erros. As opiniões expressas são as nossas opiniões no momento. Reservamo-nos o direito de, a qualquer momento, comprar ou vender valores mobiliários mencionados. Estas projeções e estimativas não devem ser interpretadas como garantia de performance futura. O Banco Santander (Brasil) S.A. não se obriga em publicar qualquer revisão ou atualizar essas projeções e estimativas frente a eventos ou circunstâncias que venham a ocorrer após a data deste documento. Este material é para uso exclusivo de seus receptores e seu conteúdo não pode ser reproduzido, redistribuído, publicado ou copiado de qualquer forma, integral ou parcialmente, sem expressa autorização do Banco Santander (Brasil) S.A..

©2017 Banco Santander (Brasil) S.A.. Direitos reservados

