TEXTO PARA DISCUSSÃO

2067

Brasília, março de 2015

SUMÁRIO EXECUTIVO

OS REFLEXOS DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS 664 E 665 SOBRE AS PENSÕES, O ABONO SALARIAL E O SEGURO-DESEMPREGO EM SUAS MODALIDADES DEFESO E FORMAL

Marcelo Abi-Ramia Caetano
Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea

André Gambier Campos
Técnico de Planejamento e Pesquisa da Disoc do Ipea

José Valente Chaves
Técnico de Desenvolvimento da Disoc do Ipea

Carlos Henrique Corseuil
Técnico de Planejamento e Pesquisa da Disoc do Ipea

Leon Faceira Tomelin
Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) da Disoc do Ipea
e mestrando na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Este texto busca consolidar, em uma única publicação, análises de programas com regras modificadas pela Medida Provisória (MP) nº 664 e pela MP nº 665, ambas de 30 de dezembro de 2014. São analisadas aqui as pensões por morte, o abono salarial, o seguro defeso e a modalidade formal do seguro-desemprego. A motivação do trabalho é contribuir para o debate que será travado no Congresso Nacional, provendo embasamento empírico da forma mais rigorosa possível.

As reformas propostas pela MP nº 664/2014 para as pensões por morte são necessárias, e há muito tempo requeridas, para tornar as regras brasileiras mais próximas dos padrões internacionais e demonstram compromisso com o Estado e com o longo prazo. Optou-se por medidas que, no curto prazo, trazem custo político e pequenos benefícios para as contas públicas. Entretanto, os ganhos fiscais se consolidarão e ampliarão com o passar dos anos, permitindo trajetória mais sustentável do gasto previdenciário.

Foi destacado também que há omissões no que se propõe para pensões por morte; por isso, as medidas não esgotam a necessidade de reformas futuras relativas às pensões. A exclusão de grupos como militares e servidores dos entes federativos subnacionais, a manutenção da fórmula de cálculo das pensões dos servidores civis da União, a possibilidade de acumulação de aposentadorias com pensões e a manutenção do salário mínimo como piso da pensão serão itens que exigirão reforma em algum momento no futuro.

As medidas propostas pela MP nº 665/2014 foram analisadas de forma particionada, com base em cada programa impactado por esse instrumento. No que diz respeito ao abono salarial, há uma proposta de aumentar o tempo de emprego mínimo no ano-base para fazer jus ao programa. O critério proposto restringiria o público elegível a esse benefício de 22,41 milhões para 17,76 milhões; se as medidas já fossem aplicadas em 2014. A despeito desse impacto quantitativo, o perfil dos beneficiários tende a ser muito pouco impactado, pelo menos nas dimensões de gênero, idade, grau de instrução e região.

Ainda em relação ao abono salarial, há uma proposta na MP nº 665/2014 de tornar o benefício proporcional ao tempo de emprego no ano-base. Vimos que o impacto direto nos gastos não deve ser muito significativo. Há um possível impacto indireto, entretanto, decorrente de uma eventual menor taxa de rotatividade.

No que se refere ao seguro defeso, ele parece defrontar-se com problemas, por direcionar-se a grupos que, aparentemente, não são pescadores artesanais – ou sequer pescadores. Isso pode resultar na descaracterização e na fragilização do programa, o que é algo a ser evitado, dados seus méritos sociais e ambientais.

Alguns desses problemas do seguro defeso – que incluem seu superdimensionamento em diversos pontos do país – até podem eventualmente ser enfrentados

pela MP, mas é relevante ter em mente que o foco desta última é outro – a redução de dispêndio com o programa. Até por conta desse foco centrado nos dilemas fiscais, mencionamos no texto alguns aspectos operacionais impactados pela MP que ficaram um pouco à margem das preocupações da MP, mas que podem afetar o funcionamento futuro do seguro defeso, por colocarem desafios à gestão e à fiscalização do programa.

Já na modalidade formal do seguro-desemprego, recorremos a um material elaborado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Trata-se de simulações que mostram que, se as regras da MP nº 665/2014 fossem aplicadas em 2014, o quantitativo de trabalhadores com direito ao benefício seguro-desemprego passaria de 8.553.755 para 6.280.148. O número de trabalhadores que não preencheriam os critérios exigidos pela MP seria de 2.273.607. Em termos financeiros, esse número de 2,27 milhões de trabalhadores corresponde à redução estimada de R$ 8,9 bilhões.

Em suma, a nossa análise das MPs nºs 664/2014 e 665/2014 aponta que a orientação geral parece ter sido combinar um objetivo de redução de gasto com uma preocupação de combater distorções de diversas naturezas. É bom frisar que essa combinação aparece com diferentes pesos, de acordo com o programa abordado pelas respectivas MPs. No caso da MP nº 664/2014, argumentamos que a redução imediata de gasto não deve ter sido uma das principais motivações, ainda que a busca por uma trajetória de menor crescimento previsto no futuro tenha sido vislumbrada. Nesse sentido, a orientação nas mudanças propostas nas pensões por morte procura combater distorções do caso brasileiro ante a norma internacional, que poderiam estar incentivando um comportamento oportunista por parte de certos agentes da sociedade, com prejuízo para o Estado.

Já na MP nº 665/2014 como um todo, a preocupação com contenção de gastos no curto prazo já parece ter tido um papel mais relevante. São várias as restrições implementadas em critérios de elegibilidade dos programas abarcados na MP nº 665/2014, tornando-os mais restritivos, sem uma contrapartida de melhora inequívoca de focalização. Esse é o caso, por exemplo, da restrição de acesso às primeiras duas parcelas da modalidade formal do seguro-desemprego, ou da exigência de um tempo mais ampliado de atividade pesqueira, no caso de seguro defeso.

SUMÁRIO EXECUTIVO