

EFETOS REDISTRIBUTIVOS DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Pedro H. G. Ferreira de Souza

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Fabio Monteiro Vaz

Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc do Ipea.

Luis Henrique Paiva

Gestor governamental do Ministério do Planejamento.

O Brasil gasta aproximadamente 13% do seu produto interno bruto (PIB) com benefícios previdenciários. O rápido envelhecimento demográfico pelo qual o país está passando levará a um forte aumento dessas despesas nas próximas décadas. No Regime Geral de Previdência Social (RGPS), as estimativas oficiais sugerem um aumento na necessidade de financiamento de 0,2 ponto percentual do PIB por ano, até 2060. Gastos dessa magnitude fazem com que a dimensão fiscal de qualquer reforma previdenciária se torne aspecto prioritário.

Despesas dessa ordem, entretanto, fazem com que a discussão dos seus efeitos distributivos também seja fundamental. Há, de fato, uma vasta literatura que aborda as despesas previdenciárias sob essa perspectiva. Em geral, seus autores concluem que tais despesas são regressivas (isto é, aumentam a desigualdade de rendimentos) ou, no mínimo, não redistributivas. Infelizmente, o mesmo esforço ainda não foi feito em relação à última tentativa de reforma previdenciária (Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 287/2016): não houve nenhuma tentativa de simular de forma sistemática seus efeitos distributivos, seja no texto original, seja na emenda aglutinativa global da Câmara dos Deputados. Assim, o debate sobre esses efeitos tem, até aqui, sido feito de forma impressionística.

Este trabalho busca preencher essa lacuna por meio de microssimulações contrafactuais a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015. Simulamos os efeitos sobre indicadores de pobreza e desigualdade da introdução da idade mínima, das alterações nas pensões por morte, da imposição do teto previdenciário para os servidores públicos e das mudanças nas regras do benefício da prestação

continuada (BPC) para idosos, de acordo tanto com a proposta original da reforma quanto com sua última versão, a emenda aglutinativa global da Câmara dos Deputados. Simulamos também a resposta comportamental no mercado de trabalho dos indivíduos afetados pela reforma, bem como a entrada de novos beneficiários no BPC. Além disso, as simulações foram calculadas tanto para a distribuição etária da PNAD 2015 quanto para uma distribuição recalibrada a fim de refletir a estrutura etária projetada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2040.

Os resultados sugerem que não devemos esperar grandes efeitos redistributivos a partir da implementação da reforma previdenciária. De modo geral, os efeitos estimados das reformas sobre os indicadores nacionais são pequenos ou, no máximo, moderados.

O alcance da proposta original é muito mais amplo e disseminado do que o do texto da emenda aglutinativa. Na simulação do texto original, mais de 20% da população brasileira é afetada direta ou indiretamente pela reforma, ao longo de praticamente toda a distribuição de renda, enquanto na emenda aglutinativa a porcentagem cai abaixo de 10% e é crescente nos décimos superiores da distribuição de renda.

Não por acaso, os resultados para a simulação da proposta original mostram efeitos negativos maiores. A pobreza, definida pela linha de um quarto do salário mínimo, aumenta de 9,4% para 11,1% no texto original e para 9,8% na emenda. O mesmo padrão se repete para outras definições de pobreza. No caso da desigualdade, há uma piora bem tímida, mas persistente, nas simulações da proposta original, e uma melhora igualmente tímida, mas menos persistente, nas simulações da emenda aglutinativa.

Nas duas versões, os componentes da reforma têm efeitos contraditórios. Do ponto de vista redistributivo, a imposição do teto previdenciário é o componente mais virtuoso, pois reduz as despesas, colabora para reduzir a desigualdade e não provoca nenhum aumento na pobreza. As mudanças no BPC, por sua vez, são as mais questionáveis: embora seu efeito sobre os indicadores nacionais seja muito pequeno, trata-se de uma reforma que recai pesadamente sobre um grupo vulnerável e cujo impacto orçamentário é mínimo.

Essas conclusões não mudam quando calibramos a PNAD para refletir a estrutura etária projetada pelo IBGE para 2040. A principal diferença introduzida pela reponderação é que os indicadores de pobreza e desigualdade partem de um patamar mais baixo, em função do menor peso relativo de crianças e jovens na população.

SUMÁRIO EXECUTIVO