

Reforma da previdência - Possíveis cenários

No dia 20 de fevereiro, o Presidente da República, Jair Bolsonaro, foi ao Congresso Nacional e entregou pessoalmente ao presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM-RJ), a proposta de emenda constitucional da reforma da Previdência (PEC 006/2019).

A reforma desenvolvida pela equipe do Ministro da Economia, Paulo Guedes, tem um potencial de economia, segundo o Ministério, de R\$ 1,16 trilhão nos próximos 10 anos. No entanto, antes de entrarmos na análise da proposta enviada ao Congresso, é importante enfatizarmos que os esforços em reduzir o déficit previdenciário contemplam medidas adjacentes ao texto, que são: (i) combate às fraudes nos benefícios previdenciários (MP 871); (ii) endurecimento nas cobranças de dívidas previdenciárias superiores à R\$ 15 milhões; (iii) segregação do orçamento da Seguridade Social, que engloba Saúde, Assistência Social e Previdência Social, dando fim à Desvinculação de Receitas da União (DRU) de contribuições que financiam estas áreas e; (iv) inclusão dos militares através de uma lei complementar;

Pode-se também, em alguma parcela, considerar estas medidas como estratégias do Governo para aprovação do texto, tendo em vista que elas confrontam as principais críticas feitas durante a tramitação da PEC 287/2016 do Governo Temer.

Adentrando agora à proposta do então Governo de Jair Bolsonaro, nos parece razoável admitir que o texto enviado ao Congresso não será aprovado integralmente. Tomando como parâmetro a reforma do Governo Temer, já tramitada e não aprovada na Câmara, alguns pontos sofreram bastante resistência dos deputados, e, dada esta experiência, elencamos abaixo os tópicos que, em nossa opinião, também terão a mesma dificuldade em avançar nas discussões, são eles:

(i) Idade mínima das mulheres de 62 anos;

(ii) Aumento do tempo de contribuição do trabalhador rural de 15 para 20 anos e aumento da idade mínima de 55 (Mulheres) e 60 (Homens) para 60 anos tanto para homens quanto para mulheres;

(iii) Elevação da idade mínima para obtenção do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e criação de um benefício fáscio;

(iv) Restrição de acesso ao abono salarial para os trabalhadores com faixa de renda de até 1 salário mínimo;

Em relação ao primeiro item, o próprio Presidente, em declaração pública, já aceitou a redução para 60 anos mínimos no caso das trabalhadoras, por exemplo.

Já a previdência rural, que foi objeto de intensa discussão na Câmara na ocasião da PEC 287, cujas propostas foram bem mais duras do que o texto atual (veja o apêndice a tabela comparativa entre os textos), sugerindo um tempo mínimo de contribuição de 25 anos e idade mínima de 65 anos tanto para homens quanto para mulheres, após grandes debates foi completamente retirada da PEC anterior proposta pelo governo

Rafael G. Cardoso, economista-chefe
rafael.cardoso@bancodaycoval.com.br

Antônio Castro
antonio.castro@bancodaycoval.com.br

Temer. Nos parece também razoável esperar o mesmo comportamento nesta ocasião. Alterações na aposentadoria rural atingem beneficiários de rendas menores e geram um desgaste político maior, principalmente nos redutos eleitorais de deputados das regiões Norte e Nordeste. Desta forma, a não integração deste item à reforma retira da economia em 10 anos algo em torno de R\$ 179 bilhões.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC), por sua vez, cujo impacto fiscal em 2018 foi de cerca de R\$ 57 bilhões ou 0,82% do PIB e é a terceira maior despesa primária da União, equivalendo ao dobro do montante empregado no Bolsa Família também é alvo de possíveis mudanças, especificamente nos critérios e valor do benefício.

Os critérios de enquadramento ao benefício hoje são: renda mínima familiar igual ou inferior a ¼ do salário mínimo, e no caso de idosos, idade mínima de 65. Desta forma, o BPC atinge cerca de 4,7 milhões de beneficiários, dos quais 56% são portadores de deficiência e 44% são idosos acima de 65 anos.

As alterações da reforma atual sobre o benefício são de elevação da idade mínima para 70 anos e criação de um benefício de R\$ 400 para idosos entre 60 e 69 anos. Segundo estimativas da Instituição Fiscal Independente do Senado Federal (IFI)¹, o impacto da medida em 10 anos é de redução do gasto em R\$ 28,7 bilhões. No entanto, nos primeiros anos de implementação do benefício fáscio há um aumento dos gastos devido à expansão do volume de benefícios dada a incorporação de uma faixa de idade maior.

BPC - Impacto anual da nova regra e acumulado no período (R\$ Bilhões)

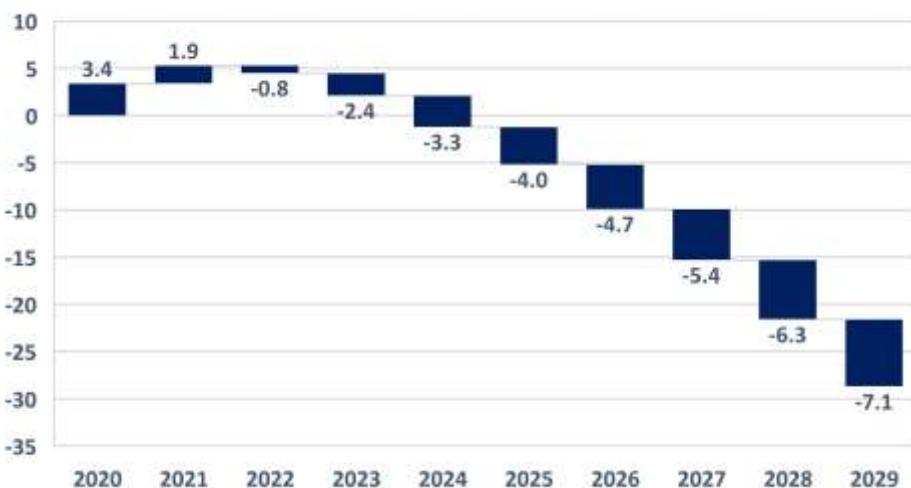


Gráfico 1 - Fonte: IFI - Elaboração: Daycoval Asset

O impacto na economia gerada em 10 anos na mudança das regras do BPC é bastante reduzido ante outras categorias (2,5% do total de R\$1,16 trilhão). No entanto, a medida fomenta a formalização e contribuição dos trabalhadores de salários mais

¹ Instituição Fiscal Independente. NT Nº 28 - Impactos fiscais da PEC nº 6/2019: o caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC)

próximos à um salário mínimo, que hoje, caso cumpram os pré-requisitos do BPC, não têm estímulos a contribuir devido à equiparação dos benefícios. **Entretanto, a despeito dos argumentos ao estímulo das arrecadações e ampliação da base de beneficiários é bastante provável que este ponto também seja retirado da reforma, como o próprio presidente da Câmara, Rodrigo Maia, já sinalizou.** Logo este valor de R\$ 28,7 bilhões também poderia ser retirado do montante inicial estimado.

O abono salarial, por sua vez, teve uma despesa de aproximadamente R\$ 17,2 bilhões em 2018 e atingiu cerca de 23 milhões de trabalhadores segundo a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Na PEC 006/19 o volume de beneficiários que teriam acesso ao abono seria reduzido em aproximadamente 90% devido à alteração da faixa de renda de até dois salários mínimos da regra atual para um. Esta redução geraria uma economia anual de aproximadamente R\$ 15 bilhões e de R\$ 150 bilhões em 10 anos. Na comparação com o BPC, cuja nova regra altera diretamente na renda primária dos beneficiários, o abono salarial diz respeito a um incremento na renda dos trabalhadores, com isso o desgaste político tende a ser menor, principalmente por manter o benefício ao grupo de maior vulnerabilidade (até 1 SM). Por este motivo, **acreditamos que este ponto tenha uma taxa de sucesso de 100%.**

Relação Anual de Informações Sociais - População Ocupada								
Faixa de Renda	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	44,068	46,311	47,459	48,948	49,572	48,061	46,060	46,282
Até 1 SM	2,687	2,610	2,675	2,714	2,700	2,600	2,594	2,650
De 1,01 até 2 SM	19,875	20,248	21,405	21,734	21,519	20,950	20,802	21,296
Acima de 2,01 SM	21,506	23,453	23,379	24,500	25,352	24,511	22,664	22,335

Tabela 1 - Fonte: RAIS/Ministério da Economia

Outro ponto da reforma diz respeito a proposta de alteração das alíquotas tanto do RGPS quanto do RPPS, que em determinada medida serão mais progressivas. A ausência desse viés mais progressivo das alíquotas era um dos pontos criticados na reforma encaminhada pelo governo Temer. Isto por que, no novo projeto, há diminuição das alíquotas aos contribuintes de até um salário mínimo e alteração das faixas de contribuição no RGPS. Além disso, as alterações propostas são relativamente duras com os trabalhadores do Regime Próprio (RPPS), com alíquotas efetivas de mais de 16% para trabalhadores com salários acima de R\$39.000 e o escalonamento para outras faixas de renda.

Por fim, as regras de transição para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) adotadas nesta PEC difere bastante da proposta pelo Governo Temer, que foi duramente criticada por não apresentar continuidade e que durante a tramitação no Congresso foi dilatada diminuindo a potência fiscal da reforma. No texto atual há três regras de transição (que devem durar em torno de 12 anos) para se ter acesso à aposentadoria por tempo de contribuição. São elas:

i) sistema de pontos (fórmula atual "86/96"): soma do tempo de contribuição (mínimo atual de 30 anos para mulheres e 35 para homens) com idade,

+55 11 3138 1201

investimentos@daycoval.com.br

sendo que o número mínimo de pontos será elevado anualmente a partir de janeiro de 2020 até atingir 100 pontos para mulheres e 105 pontos para homens;

ii) tempo de contribuição mínimo atual acrescido de idade mínima, que se inicia em 2019 em 56 anos para mulheres e 61 anos para homens, sendo acrescidos 6 meses a cada ano até atingir 62 anos para mulheres e 65 anos para homens;

iii) para os que estão a 2 anos de cumprir o tempo mínimo de contribuição para a aposentadoria, é possível se aposentar usando o fator previdenciário, após pedágio de 50% sobre o tempo restante;

Tanto as regras de transição quanto as alíquotas podem enfrentar oposição no Congresso e, principalmente, pelo forte lobby dos servidores nas bancadas da Câmara. **Se torna um exercício difícil a estimativa da taxa de desidratação destes pontos, mas esperamos algo em torno de 30% tanto para o RPPS quanto para o RGPS (apenas urbano).**

Dada esta análise sobre os pontos mais sensíveis à reforma, **traçamos abaixo alguns cenários que consideramos, conforme exposto acima, nosso cenário base e suas derivações:**

Reforma da previdência - Possíveis cenários		Taxa de sucesso esperada		
Categorias	Economia em 10 anos (em R\$ Bilhões)	Cenário base	Cenário Otimista	Cenário Pessimista
Reforma RGPS	715,0	55%	66%	60%
Urbano*	564,0	70%	70%	50%
Rural*	151,0	0%	50%	0%
Reforma RPPS	173,5	70%	80%	50%
Alíquotas RGPS	-27,6	100%	100%	100%
Alíquotas RPPS	29,3	70%	80%	50%
Assistência e Abono	182,2	84%	84%	0%
BPC**	28,7	0%	0%	0%
Abono	153,5	100%	100%	0%
Forças Armadas***	92,3	-	-	-
Total	1164,7	57%	65%	43%

Reforma da previdência - Possíveis cenários		Economia esperada em 10 anos (em R\$ Bilhões)		
Categorias	Economia em 10 anos (em R\$ Bilhões)	Cenário base	Cenário Otimista	Cenário Pessimista
Reforma RGPS	715,0	394,8	470,3	428,7
Urbano*	564,0	394,8	394,8	282,0
Rural*	151,0	0,0	75,5	0,0
Reforma RPPS	173,5	121,5	138,8	86,8
Alíquotas RGPS	-27,6	-27,6	-27,6	-27,6
Alíquotas RPPS	29,3	20,5	23,4	14,7
Assistência e Abono	182,2	153,5	153,5	0,0
BPC**	28,7	0,0	0,0	0,0
Abono	153,5	153,5	153,5	0,0
Forças Armadas***	92,3	-	-	-
Total	1164,7	662,6	758,4	502,5

Tabela 2 - Fonte: Ministério da Economia e IFI – Elaboração e estimativa: Daycoval Asset

*Proporcional ao gasto em 2018 (~22% Previdência Rural e ~78% Previdência Urbano)

** Cálculos desenvolvidos pelo IFI na NT 28

*** Na ausência de um texto concreto para análise retiramos dos cálculos valores referentes à reforma dos militares.

+55 11 3138 1201

investimentos@daycoval.com.br

De modo geral, pela ótica fiscal, todos os cenários esperados por nós apresentam economia superior à última proposta do Governo Temer que ao final de sua tramitação foi de R\$ 480 bilhões. Neste sentido, o projeto atual é melhor quantitativamente frente ao anteriormente apresentado. Além disso, o projeto do governo anterior teria potência somente para reduzir em torno de 40% o ritmo de crescimento das despesas previdenciárias nos próximos 10 anos, incluindo nesta conta menores gastos com fraudes (R\$ 20 bi/ano em média). Já o projeto atual apresentado pelo governo Bolsonaro desidratado conforme nosso cenário base, também considerando a reversão dos benefícios fraudulentos, tem, segundo nossas estimativas, potência para reduzir em quase 53% o crescimento das despesas previdenciárias nos próximos 10 anos.

Outro ponto de destaque é que a nova proposta reduzirá os gastos previdenciários em relação ao PIB. A proposta do governo Temer, por sua vez, seria capaz de somente estabilizar tal relação. Este fenômeno é relevante uma vez que os gastos previdenciários brasileiros estão acima da média mundial e de seus pares. Portanto, o novo projeto da previdência tem como consequência aproximar o Brasil com a média internacional.

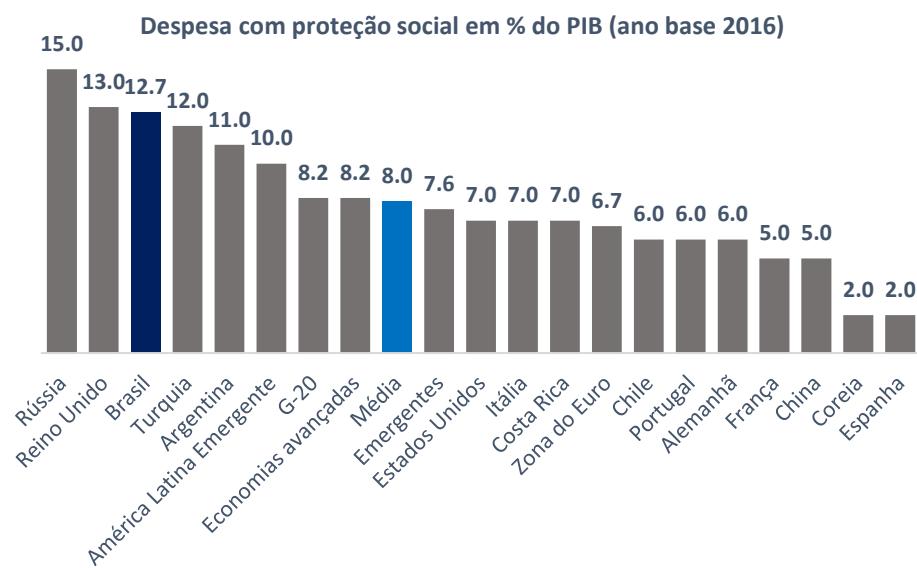


Gráfico 2 - *Government Finance Statistics (GFS), Expenditure by Function of Government (COFOG) - FMI e Government expenditure by function (COFOG) - OECD*

Além dos aspectos fiscais, a reforma da previdência também possui impactos importantes em aspectos macroeconômicos. O primeiro e, possivelmente, mais óbvio diz respeito a queda da taxa de juros estrutural na economia brasileira. Isto por que a reforma previdenciária, como detalhamos acima, tem capacidade de melhorar sensivelmente a trajetória fiscal (especialmente em % do PIB) e, como consequência, melhorar o risco de crédito soberano. Como é sabido e amplamente documentado², o

² BANCO CENTRAL DO BRASIL. “Taxa de Juros Real de Equilíbrio” em Relatório de Inflação. Brasília: 2010.

prêmio de risco soberano é determinante para a taxa de juros estrutural de forma que tal redução também deve gerar redução correspondente na taxa de juros estrutural.

Além disso, a reforma da previdência irá restringir e dificultar as regras para a aposentadoria. Em outras palavras, uma porção da população que poderia se aposentar em determinada idade/condicionalidades não poderá mais fazê-lo de forma que permanecerão no mercado de trabalho. Assim como em qualquer outro mercado, a maior oferta (mão de obra) deverá limitar a alta de preço do produto (salário) para dada demanda. Neste sentido, além dos impactos fiscais e, consequentemente, para taxa de juros estrutural, a reforma da previdência também terá impacto importante no mercado de trabalho ao dificultar ganhos salariais devido a maior competição no médio prazo. **A consequência de ganhos salariais menos vigorosos se traduz, entre outras coisas, em menor pressão inflacionária ao longo do tempo.**

+55 11 3138 1201

investimentos@daycoval.com.br

Apêndice: Reforma da previdência: Quadro Comparativo

	Atualmente	Temer (Maio/2016) Cálculo de economia pelo governo: 740 bilhões	Temer (Após passar pelo congresso) Cálculo de economia pelo governo: 480 bilhões	Bolsonaro (Fevereiro/2019) (Preliminar) Cálculo de economia pelo governo: 1 trilhão
Idade mínima	65 (H) 60 (M) (RGPS) 60 (H) 55(M) (RPPS)	65 (H) 65 (M)	65 (H) 62(M)	65 (H) 62(M)
Tempo de contribuição mínimo	--> 15 anos (RGPS) --> 35 anos (H) 30 anos (M) (RPPS)	--> 25 anos --> 49 anos para 100% do benefício	--> 25 anos (Funcionários Públicos) --> 15 anos (Iniciativa privada)	--> 20 anos (RGPS) --> 25 anos (RPPS)
aposentadoria rural	--> 15 anos de contribuição --> Idade mínima: 60 (H) 55 (M) --> 100% de reposição se a soma da idade e tempo de contribuição atingir 96 (homens) e 86 anos (mulheres)	--> 25 anos de contribuição --> 51% + 1% para cada ano de contribuição	Não haverá mudança --> 60% para 15 anos de contribuição chegando a 100% anos 40 anos	--> 20 anos de contribuição --> Idade mínima: 60 (H) e 60 (M) --> 60% para 20 anos de contribuição chegando a 100% anos 40 anos
Cálculo do benefício				
Benefício assistencial ao idoso e à pessoa com deficiência (BPC)	--> Idade mínima: 65 anos (H e M) --> Salário Mínimo	--> Idade mínima : 70 anos (H e M); --> Valor desvinculado do Salário Mínimo	Não haverá mudança	--> Benefício fálico: 400 BRL de 60 à 69 anos --> 1 SM à partir de 70 anos
Condições especiais	Professores: 55 anos (H) 50 (M) Contribuição: 30 anos (H) e 25 anos (M)	Professores: 65 anos (H e M) Contribuição: 25 anos (H e M)	Professores: 60 anos (H e M) Contribuição: 25 anos (H e M)	Professores: 60 anos (H e M) Contribuição: 30 anos (H e M)
Pensões	--> 100% do benefício --> Acumulativo	--> O valor pago passará a ser de 50% do valor do benefício com um adicional de 10% para cada dependente do casal. --> Valor desvinculado do Salário Mínimo; --> Não acumulativo	--> O valor pago passará a ser de 50% do valor do benefício com um adicional de 10% para cada dependente do casal. --> Valor desvinculado do salário mínimo --> Acumulativo até 2 salários mínimos	--> O valor pago passará a ser de 60% do valor do benefício com um adicional de 10% para cada dependente --> acumulativo: receberá o benefício de maior mais uma porcentagem da soma dos demais benefícios. Essa porcentagem será de 80% no caso de benefícios de até 1 salário mínimo, 60% entre 1 e 2 salários mínimos e assim por diante.
Teto de aposentadoria	--> Teto do INSS válido para o setor privado (R\$5.531, corrigido pelo INPC)	--> Teto do INSS válido para o setor privado e público (R\$5.531, corrigido pelo INPC)	--> Teto do INSS válido para o setor privado e público (R\$5.531, corrigido pelo INPC)	--> Teto do INSS válido para o setor privado e público (R\$5.839,45)
Militares	--> Regime Próprio	--> Fora da reforma	--> Fora da reforma	--> Reforma Complementar
Policiais civis e polícia federal	Contribuição: 30 anos (H) e 25 anos (M) Tempo de exercício: 20 anos (H) e 15 anos (M)	65 anos (H e M) Contribuição: 25 anos (H e M)	55 anos (H e M) Contribuição: 25 anos (H e M)	--> 55 anos (H e M) --> Contribuição: 30 anos (H) e 25 anos (M) -->Temp. de exer(Policiais): 20 anos (H) e 15 anos (M) --> Temp. exer (Agentes): 20 anos (H e M)
Policiais militares e Bombeiros		Reforma da previdencia dos Estados	Reforma da previdencia dos Estados	--> Reforma complementar junto com os militares