

Reforma da previdência

Reduzindo o déficit fiscal e promovendo a igualdade



BANCO MUNDIAL
BIRD • AID | GRUPO BANCO MUNDIAL

AGO
2018





O sistema previdenciário brasileiro é deficitário e apresenta insustentabilidade fiscal

O Brasil ainda é um país jovem, mas gasta com a previdência como um país velho.

O déficit do RGPS e do RPPS estava em 4,2% em 2016

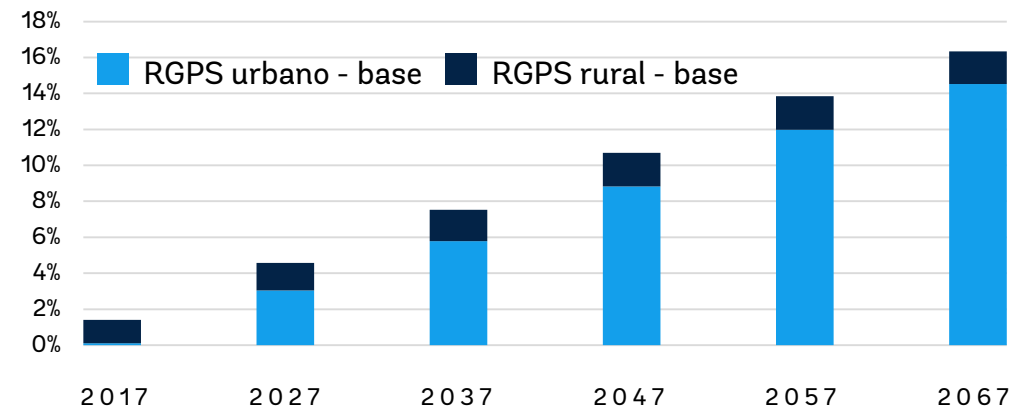
- O déficit do sistema do RGPS alcançou 2,4% do PIB em 2016. A previdência rural corresponde a 1,6%.
- O déficit do sistema do RPPS alcançou 1,8% do PIB em 2015.

O déficit do RGPS está previsto para aumentar continuamente para mais de 16% do PIB até 2067

Não há projeções confiáveis do déficit federal do RPPS, mas é esperado que o déficit atinja seu ápice entre 2030-40 e só então diminua (graças a reforma de 2003)

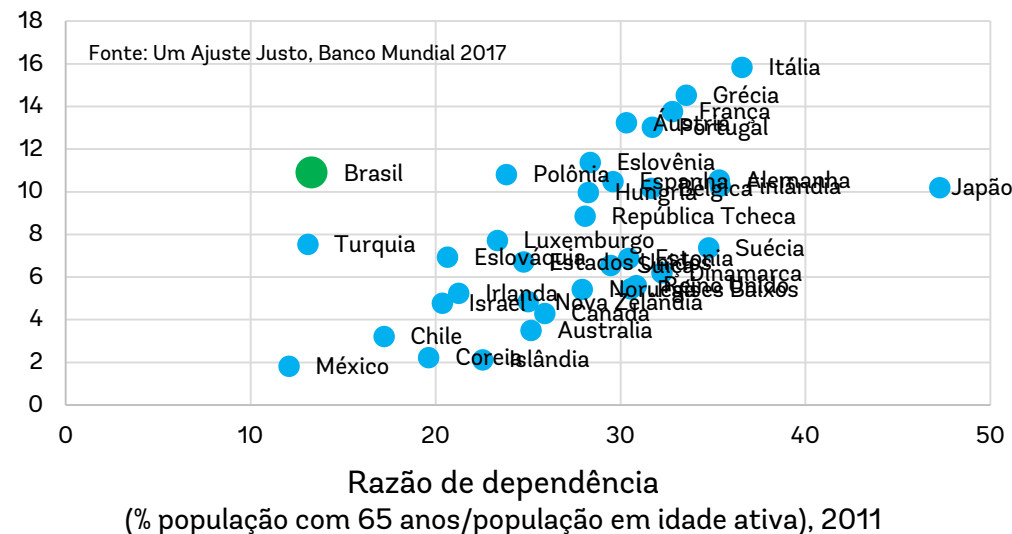
Projeção de déficit do RGPS (percentual do PIB), 2017-2067

Fonte: Simulação com base no modelo PROST do Banco Mundial



Despesas previdenciárias totais (RPPS e RGPS) como percentual do PIB e razão de dependência

Despesas com seguridade social (% do PIB), 2015





O sistema previdenciário brasileiro é deficitário e apresenta insustentabilidade fiscal

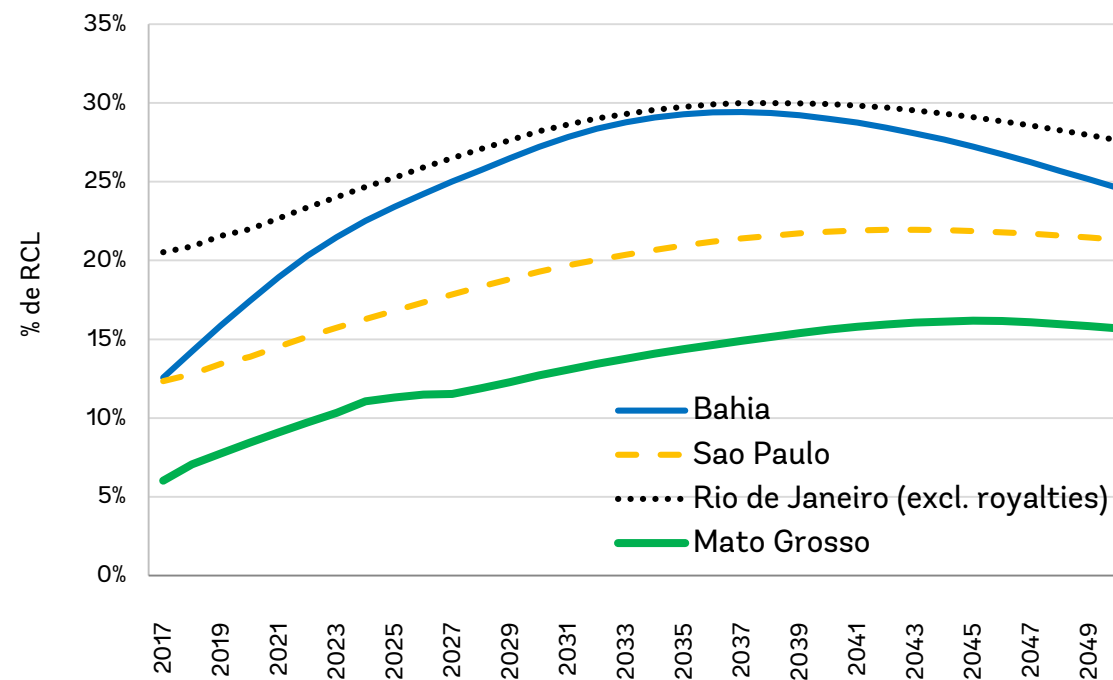
O Brasil está próximo de uma crise previdenciária nos sistemas previdenciários subnacionais (RPPS)

Os déficits do RPPS subnacional devem aumentar rapidamente na próxima década, visto que muitos servidores públicos irão se aposentar sob as regras generosas pré-2003.

Os estados não conhecem a real gravidade da crise iminente em seu sistema previdenciário:

- As projeções previdenciárias oficiais de RPPS subnacionais podem estar subestimadas, sugerindo uma redução das obrigações;
- O fato é que os estados enfrentam um aumento acelerado das obrigações previdenciárias nos próximos 20 anos;
- Os déficits absorverão até 30% da RCL em muitos estados.

Déficits com RPPS: Projeções Banco Mundial para 4 Estados (%RCL)





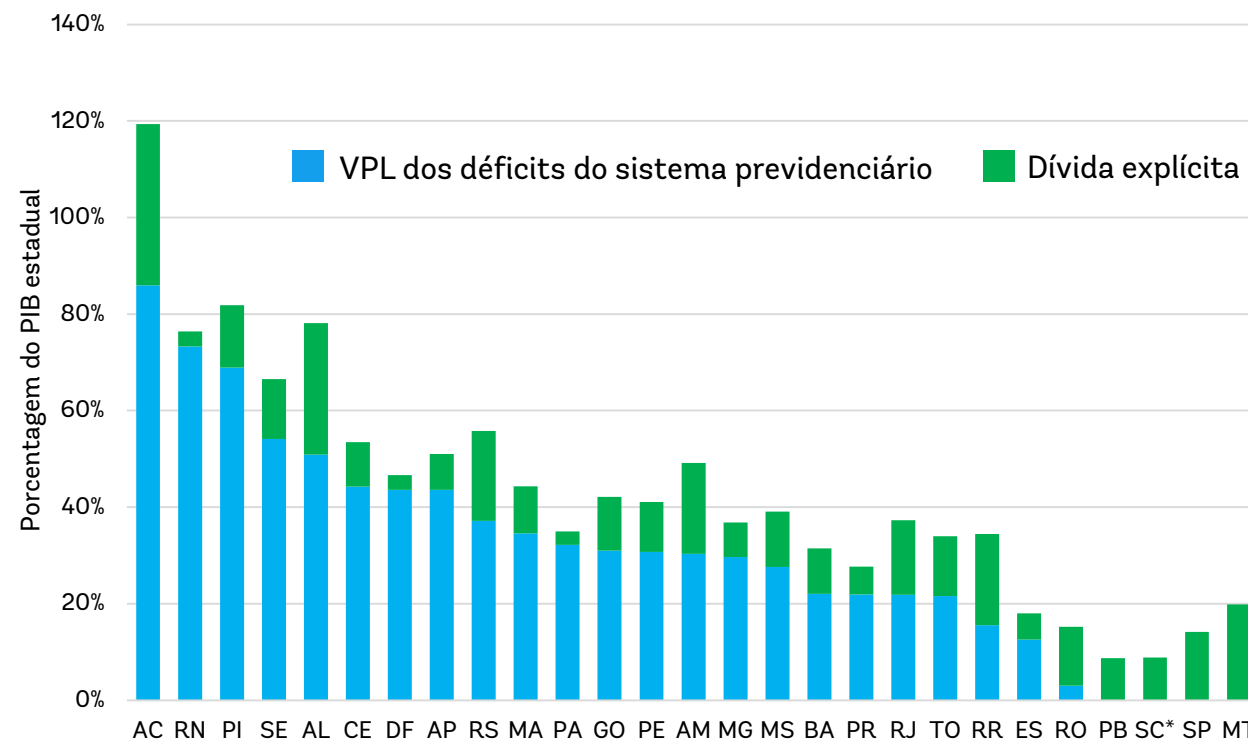
O sistema previdenciário brasileiro é deficitário e apresenta insustentabilidade fiscal

O Valor Presente Líquido dos déficits previdenciários subnacionais projetados é muito maior do que o estoque da dívida.

Fatores determinantes do sistema previdenciário dos entes subnacionais:

- A política salarial para servidores públicos ativos tem repercussão imediata nos passivos previdenciários;
- A lei federal não permite que governos subnacionais controlem o custo de seus sistemas de RPPS;
- Alguns estados agravam sua situação oferecendo benefícios especiais aos seus funcionários públicos.

Valor presente dos déficits futuros projetados do RPPS dos estados, como porcentagem dos seus PIBs



Fonte: Estimativas do Banco Mundial baseadas em dados do Ministério da Fazenda

Nota: O VPL é a soma dos déficits futuros projetados do RPPS até 2088, descontada uma taxa real de 5%. Não há dados disponíveis sobre o VPL referente aos déficits previdenciários projetados para PB, SC, SP e MT



Por quê?

Em primeiro lugar: O sistema previdenciário brasileiro é generoso

O sistema previdenciário brasileiro é generoso pelos padrões internacionais.

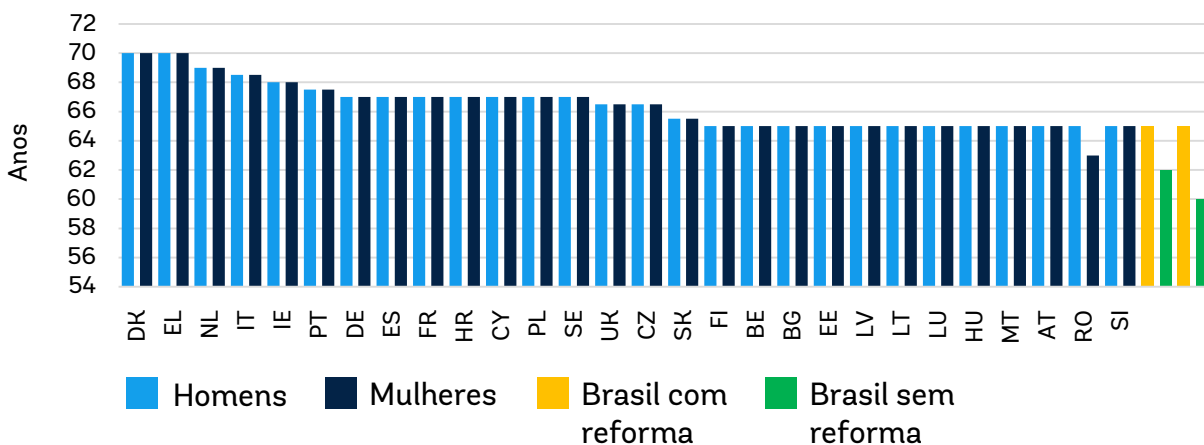
- Tanto o RGPS quanto o RPPS permitem a aposentadoria por tempo de serviço com parâmetros generosos, permitindo que os funcionários se aposentem cedo e com benefícios altos.

O sistema previdenciário é caro do ponto de vista fiscal, uma vez que podem envolver taxas de reposição de 100% e com uma expectativa de duração de 25 a 30 anos.

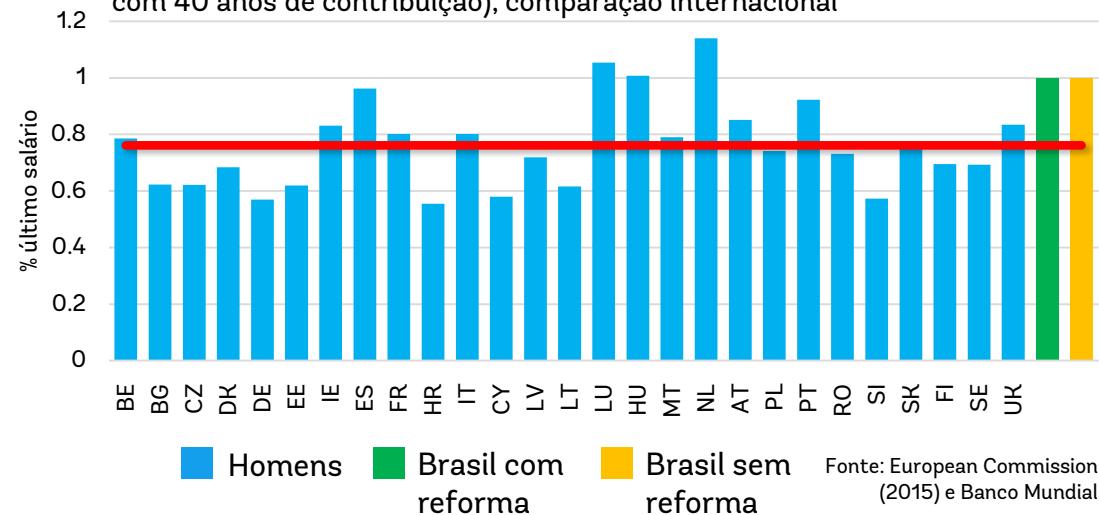
- As taxas de reposição são altas no Brasil, pois a maioria dos trabalhadores ao se aposentarem recebem uma quantia equivalente ao seu último salário (aposentadoria integral); comparada com os índices de reposição de cerca de 70% na maioria dos países da OCDE.

Idade de aposentadoria (estimada, 2040), comparação internacional

Fonte: European Commission (2015) e Banco Mundial



Taxa de reposição teórica (para trabalhadores do sexo masculino com 40 anos de contribuição), comparação internacional



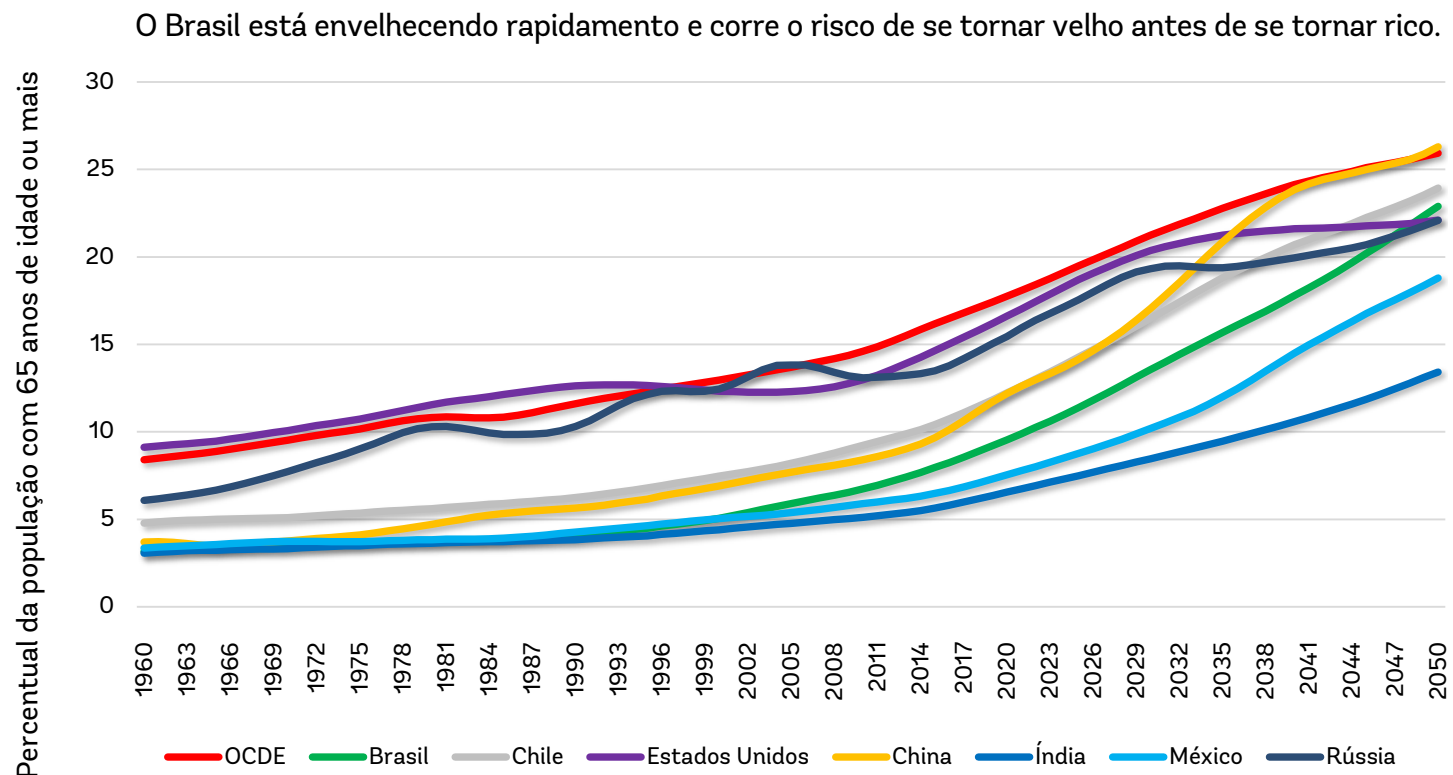
Fonte: European Commission (2015) e Banco Mundial



Em segundo lugar: A população brasileira vem envelhecendo rapidamente, agravando o desequilíbrio

Até o início de 2050, a taxa de dependência do Brasil será semelhante à dos países europeus.

Em menos de duas décadas, o número de aposentados do RGPS vai dobrar, enquanto o número de contribuintes vai diminuir.



Fonte: Banco Mundial



O Gasto Previdenciário não é focalizado nas pessoas mais pobres

O déficit do sistema previdenciário implica um subsídio dos contribuintes para os aposentados que são relativamente ricos:

- 82% dos subsídios atuais de aposentadoria beneficiam os 60% mais ricos da sociedade e desses 35% vão para o quintil superior.
- Apenas 4% dos subsídios da aposentadoria vão para os 20% mais pobres.

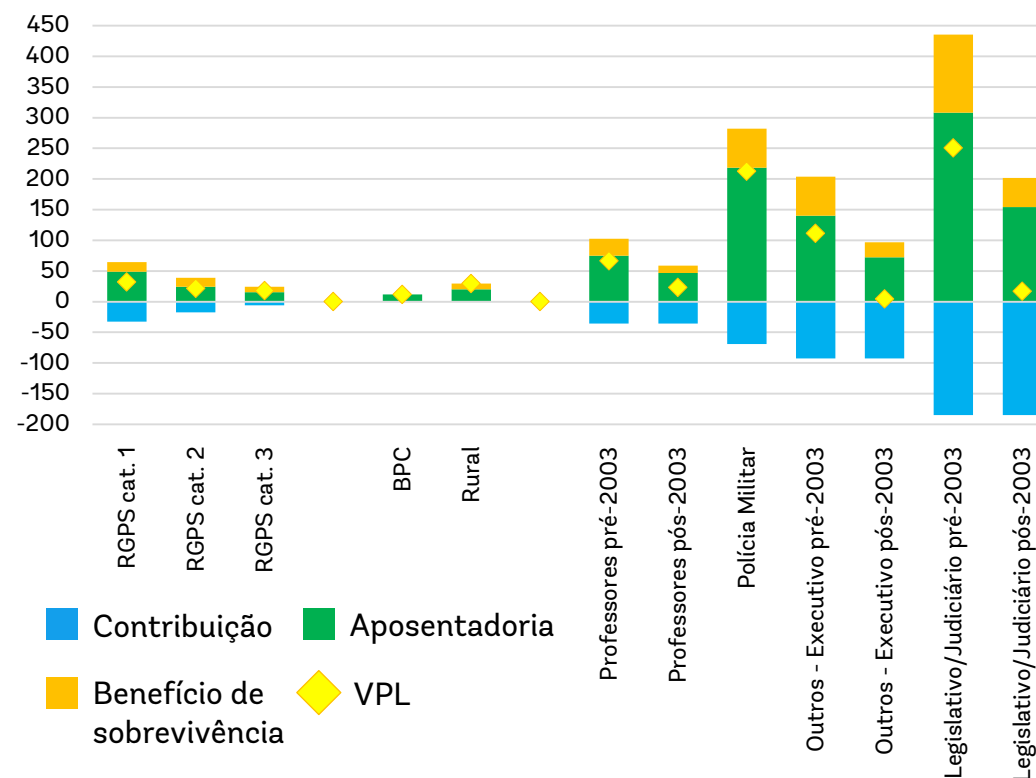
Em particular, as transferências líquidas (subsídios) para funcionários públicos anteriores a 2003 são extraordinariamente generosas:

- Enquanto os subsídios aos trabalhadores do RGPS variam entre 20 e 30 salários mínimos anuais, Os subsídios aos servidores públicos pré-2003 representam valores acima de 200 a 300 salários mínimos anuais.

As pensões não-contributivas (BPC e aposentadorias rurais) pagam benefícios considerados altos em relação à renda média.

- A taxa de pobreza entre os idosos é menor do que a metade da média do país
- A falta de coordenação entre as políticas sociais favorece que muitos recebam uma multiplicidade de transferências

Valor Presente Líquido dos Benefícios Previdenciários (benefícios - contribuições) do RGPS e RPPS, em salários mínimos anuais para diferentes categorias de trabalhadores



Fonte: Cálculos do Banco Mundial

Nota: RGPS Cat 1: recebe 3 salários mínimos, contribui 25 anos até os 65

RGPS Cat 2: Recebe 2 salários mínimos, contribui 25 anos até os 65

RGPS Cat 3: Recebe 1,5 salário mínimo, contribui entre 15 a 24 anos

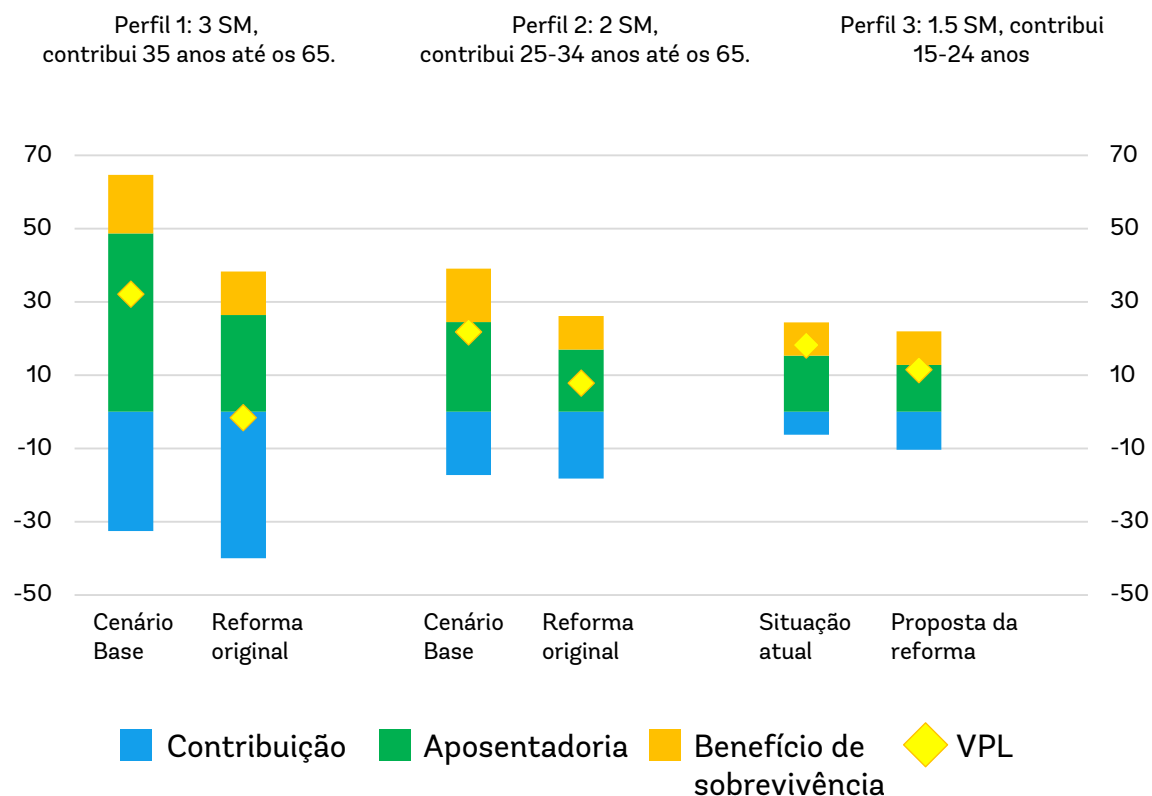


A proposta de reforma da previdência é um importante caminho a seguir

A proposta de 2017 deveria ter sido aprovada, pois:

- Reduziria as taxas de reposição do RGPS e aumentaria a idade mínima de aposentadoria, o que deixaria o sistema brasileiro alinhado com o sistema de economias avançadas.
- Reduziria os déficits previdenciários do RGPS em cerca de 50%, gerando uma economia aproximada de 1,8% do PIB nos próximos 10 anos.
- Contribuiria para tornar o sistema previdenciário mais justo e progressivo, pois reduziria principalmente os benefícios dos trabalhadores do RGPS que ganham relativamente mais (eliminando, em grande parte, as transferências líquidas que vêm dos contribuintes). Nesse sentido, a reforma é progressiva.

Valor Presente Líquido dos benefícios gozados por diferentes grupos de aposentados





Entretanto, uma proposta da reforma previdenciária precisa ir além e considerar outros fatores

A reforma é insuficiente para equilibrar o sistema previdenciário: reformas adicionais serão necessárias em breve.

- Devido à pressão demográfica, os déficits previdenciários continuarão crescendo, mesmo com a reforma, atingindo 8,6% do PIB até 2067.

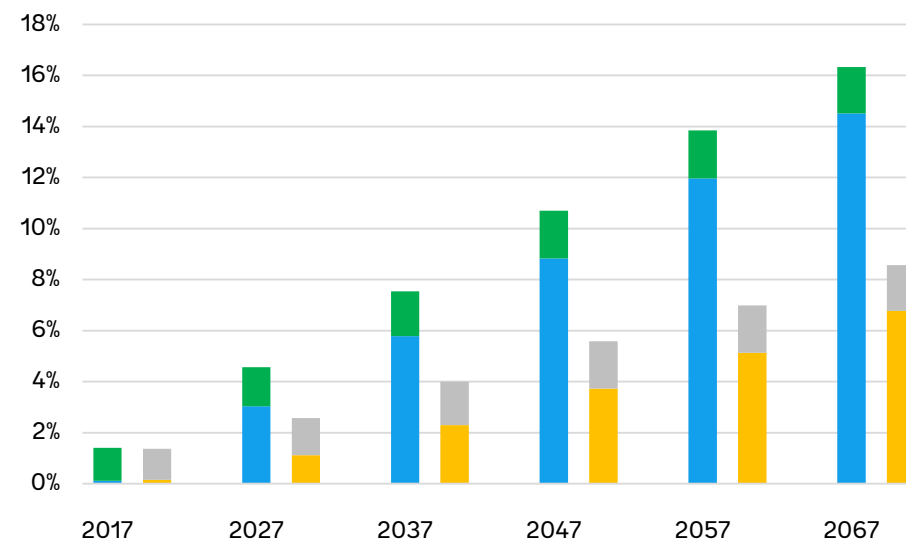
O principal desafio remanescente no RGPS é que os níveis de benefícios são muito altos em relação aos ganhos de cerca de 50% dos contribuintes, que recebem pouco mais de 1 salário mínimo e continuarão recebendo a aposentadoria mínima quando se aposentarem.

Pode haver espaço para uma redução nas taxas de reposição, desvinculando a aposentadoria mínima do salário mínimo, sem arriscar aumentar o nível de pobreza na velhice.

Simultaneamente, isso exigiria uma revisão dos níveis de benefícios não contributivos, a fim de evitar evasão do Sistema.

No entanto, tal ajuste poderia ser percebido como muito desigual, a menos que a reforma aborde os níveis generosos de benefícios no RPPS primeiro.

Projeção de déficit do RGPS (percentual do PIB):
Cenário *baseline* e de Proposta de Reforma
(ajustada pelo Congresso em maio de 2017)



Fonte: Simulação com base no modelo PROST do Banco Mundial





Entretanto, uma proposta da reforma previdenciária precisa ir além e considerar outros fatores

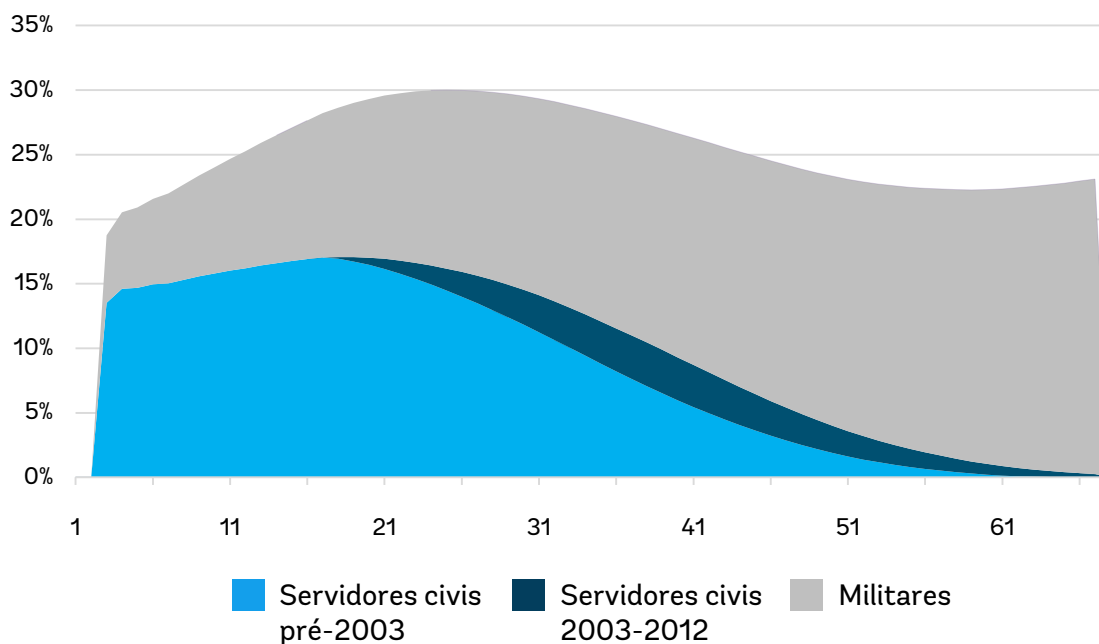
A reforma pouco toca no problema principal do RPPS, que são os servidores públicos civis que entraram antes de 2003 e também não afeta os militares.

O pacote generoso para servidores públicos pré-2003 está no centro da crise de solvência dos RPPS subnacionais. E a proposta de reforma anterior nem abordou de maneira significativa a crise dos RPPS subnacionais.

Uma redução dos benefícios do RPPS para funcionários públicos anteriores a 2003 tornaria o sistema de seguridade social, de certa forma, mais justo e poderia, assim, aumentar, de forma geral, a aceitação popular das reformas.

- Vale mencionar que não há impedimento jurídico algum para uma reforma dos benefícios do RPPS para servidores públicos anteriores a 2003, que ainda estejam na ativa.

Composição da dívida do RPPS no estado do Rio de Janeiro (projetada como percentual da receita corrente líquida)



Nota: "Servidores civis pré-2003" e "Militares" NÃO são afetados pela reforma. Portanto, a reforma tem impacto limitado sobre os déficits subnacionais de RPPS projetados.

Fonte: Simulação com base no modelo PROST do Banco Mundial



Entretanto, uma proposta da reforma previdenciária precisa ir além e considerar outros fatores

Há ainda possibilidade de aumentar a taxa de contribuição do RPPS para além dos 14%.

- Não há decisão alguma do STF que regule que as contribuições não possam aumentar além de 14%. É imperativo trabalhar junto ao STF para se chegar a um nível razoável (não-confiscatório) de contribuições a fim de poder enfrentar o desequilíbrio fiscal atual do sistema previdenciário.
-

A reforma proposta não afetaria os aposentados atuais e inclui regras de transição para aqueles que estão prestes a se aposentar. No entanto, para que fosse considerada justa, deveria compartilhar o ônus do déficit entre todas as gerações durante a implementação:

- As regras de transição podem precisar ser mais duras para distribuir o impacto dos encargos.
 - De acordo com a reforma proposta de 2017, aqueles que já se aposentaram ou se qualificam para a aposentadoria sob as regras atuais manteriam seus benefícios, uma vez que possuem “direitos adquiridos” e estariam legalmente protegidos. Dessa forma, a única maneira de reduzir as transferências líquidas seria aumentando o imposto de renda sobre o valor da aposentadoria que ultrapassar o limite do INSS.
-

Um debate público mais amplo e pragmático sobre os “direitos adquiridos” seria bastante interessante a fim de garantir uma partilha intergeracional do ônus da reforma.

- Vale mencionar que, em 2013, em meio a uma crise fiscal, o STF de Portugal refinou o conceito de “direitos adquiridos” para torná-lo consistente com a sustentabilidade fiscal.
-



Outras alternativas para a reforma da previdência

Políticas conservadoras de recursos humanos para os governos federal e subnacionais ajudariam a estabilizar futuros gastos previdenciários.

- A política salarial tem um impacto significativo nos déficits previdenciários do RPPS em nível federal e subnacional.
 - É necessário implementar uma política justa, porém conservadora de piso salarial para professores.
-

Reconhecer as aposentadorias sociais e as aposentadorias rurais como não contributivas e consolidá-las como parte da assistência social para reduzir a duplicidade de benefícios.

- As contribuições para o programa de aposentadoria rural são irrisórias para que seja considerado um programa contributivo. Considerar as aposentadorias rurais como programa não-contributivo facilitaria sua gestão, pois os benefícios poderiam ser direcionados às pessoas que mais precisam.
-

Uma reforma nas políticas do salário mínimo (como vinculá-lo à produtividade, em vez de ao crescimento do PIB) também teria um impacto bastante significativo na prevenção da evolução futura do déficit previdenciário.

- Desvincular o benefício de aposentadoria mínima do salário mínimo, ou implementar políticas conservadoras de indexação do salário mínimo ajudaria a conter os déficits previdenciários.
-



Principais mensagens

A reforma previdenciária proposta alivia a carga fiscal do governo federal, mas ainda não torna o sistema de aposentadoria financeiramente sustentável no médio prazo. Uma nova proposta de reforma deveria focar em ampliar a redução de benefícios.

- A reforma teria ajudado a reduzir o déficit do sistema previdenciário (RGPS) pela metade nos próximos 50 anos e economizaria cerca de 1,8% do PIB na próxima década.
 - A reforma proposta atribuiria o ônus maior do ajuste aos trabalhadores mais ricos e, assim, contribuiria para tornar o sistema mais equitativo.
 - No entanto, a parte mais injusta do sistema previdenciário do Brasil são as aposentadorias generosas dos funcionários públicos civis, especialmente daqueles que foram admitidos antes da reforma de 2003 e dos militares, que acabariam não sendo afetados.
-

Solucionar o problema do sistema previdenciário (RPPS) subnacional deve ser uma prioridade: a reforma deve englobar a distribuição intergeracional do ônus (e incluir o debate sobre direitos adquiridos).

- Os déficits dos sistemas previdenciários dos governos subnacionais devem aumentar dramaticamente na próxima década, podendo levar vários governos estaduais à beira da falência.
-

Embora as leis federais limitem o controle dos benefícios previdenciários do RPPS subnacional, controlar políticas de recursos humanos (especialmente políticas salariais) pode ser uma alternativa muito eficaz na redução das obrigações previdenciárias de médio prazo.



BANCO MUNDIAL
BIRD • AID | GRUPO BANCO MUNDIAL

www.worldbank.org

<http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/brief/brazil-policy-notes>