

Avaliando a proposta de capitalização da PEC 06/2019

Possíveis impactos fiscais, sociais e econômicos da proposta de substituição da previdência social pelo seguro individual.



Qual é a proposta de capitalização da “nova previdência”?

- “Art. 201-A. Lei complementar de iniciativa do Poder Executivo federal instituirá **novo regime de previdência social**, organizado com base em sistema de capitalização, na modalidade de contribuição definida, de caráter obrigatório para quem aderir, com a previsão de conta vinculada para cada trabalhador e de constituição de reserva individual para o pagamento do benefício, **admitida** capitalização nocional, vedada qualquer forma de uso compulsório dos recursos por parte de ente federativo.”
 - Substituição ou complemento?
 - “Art. 115. O novo regime de previdência social (sic) de que tratam o art. 201-A e o § 6º do art. 40 da Constituição será implementado **alternativamente** ao Regime Geral de Previdência Social”
 - Quem vai contribuir?
 - “Art. 115, item VII - **possibilidade** de contribuições patronais e do trabalhador, dos entes federativos e do servidor, vedada a transferência de recursos públicos.”
 - Qual será o valor mínimo do benefício?
 - “Art. 115, item II - garantia de piso básico, não inferior ao salário-mínimo para benefícios que substituam o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho, por meio de **fundo solidário**, organizado e financiado nos termos estabelecidos na lei complementar de que trata o art. 201-A da Constituição;”
 - Quem vai administrar os recursos?
 - “Art. 115, item III - gestão das reservas por entidades de previdência públicas **e privadas**, habilitadas por órgão regulador (...)”

Grandes questões sobre a proposta de capitalização da “nova previdência”

- Quais os impactos de adotar um regime de capitalização em substituição ao atual regime de previdência social solidária?
 - Impactos fiscais -> custo de transição e de financiamento do “fundo solidário”.
 - Impactos sociais -> valor dos benefícios, possível exclusão do sistema, impacto na pobreza e desigualdade de gênero.
 - Impactos econômicos -> impacto na confiança, financiamento do investimento, insegurança de renda futura e no consumo.
- Quem ganha e quem perde com a mudança proposta?
 - Qual será a participação das empresas no financiamento do novo sistema?
 - Qual será a participação do Estado no financiamento do novo sistema?
 - Qual será o tamanho do ganho/perda de renda dos trabalhadores?
 - Qual será o possível ganho do sistema financeiro ao administrar esses recursos?

O impacto fiscal esperado do regime de capitalização.

- Custo de transição: como financiar o “velho” sistema de repartição, se as novas contribuições (ou boa parte delas) serão destinadas ao regime de capitalização individual?
 - Quanto maior o número de optantes pelo regime de capitalização, maior o custo.
 - Se for complementar, quanto mais baixo for o limite (teto) do regime de repartição, maior o custo.
 - Se for nocional, não há custo de transição, mas há impacto no valor do benefício (transfere o risco demográfico e econômico para os indivíduos).
 - Formação do “fundo solidário”: quem contribui para o fundo? Quais as condições para garantir acesso ao fundo solidário e complementar o valor do benefício?
 - Governo não apresentou nenhum cálculo sobre o custo de transição entre os modelos. Argumento é que o custo depende do desenho do regime de capitalização.
 - Mas temos como estimar o custo baseado na experiência internacional?

O impacto fiscal esperado do regime de capitalização – Análise da literatura.

- Schmitt (1998): Estimativas de custo de transição ao longo de várias décadas, com base em Mitchell e Barreto (1997).
 - Chile: 100% do PIB; Colômbia: 86,5% do PIB; México: 80% do PIB; Brasil: 161% do PIB.
- OIT (2019): Custos estimados foram subestimados em todos os países.
 - Na Argentina, Banco Mundial reestimou custos de transição em 18 vezes. No caso da Bolívia, a reestimativa foi 8 vezes maior.
- Giambiagi e Sidone (2018): Análise de transição para regime de capitalização complementar.
 - 5 S.M: R\$ 45 bilhões em 8 anos; 4 S.M.: 123,7 bilhões em 8 anos; 3 S.M: 198,8 bilhões em 8 anos.
- Previdência (2017): Capitalização apenas do RPPS poderia alcançar um custo estimado de R\$ 1,4 trilhão (déficit atuarial estimado).

Os impactos sociais: redução na cobertura, queda no valor do benefício e desigualdade de gênero.

- OIT (2019):
 - Redução na cobertura (refutando a ideia de incentivo a contribuição)
 - Argentina: número de contribuintes se reduziu de 46% para 35% entre homens e de 42% para 31% entre mulheres.
 - Chile: de 64% (em 1980) para 61% (em 2007).
 - Hungria: 75% (em 1998) para 71,8% (em 2009)
 - Deterioração do nível de benefícios , sistematicamente abaixo dos 40% dos salários na ativa.
 - Na Bolívia, 20% do salário da ativa;
 - Na Hungria, 12,5% abaixo dos níveis prévios a reforma;
- CPP (2015):
 - Aumento da pobreza: Taxa de reposição de 15%. Para mais pobres, somente 3,8%.
 - 79% das pensões são menores que o salário mínimo e 44% menores que a linha de pobreza.
 - Aumento das desigualdades de gênero:
 - 59% das mulheres recebem benefício abaixo da linha de pobreza, enquanto 26% dos homens se encontram na mesma situação.

Impactos econômicos: fundos para investimento e retomada da confiança.

- Retomada da confiança, que melhoraria as condições financeiras e ampliaria o investimento privado -> “fada da confiança”.
 - A proposta de capitalização tem **CUSTO FISCAL ELEVADO** por ao menos 40 anos, ou seja, ela reduz (elimina ou até supera) a economia da reforma do regime de repartição da previdência social.
 - A literatura internacional tem apontados os impactos negativos de anúncios de políticas de austeridade sobre a confiança (Furtuna, Beetsma e Giuliodori, 2016).
 - Mesmo que o impacto seja positivo, o aumento da confiança não se traduz automaticamente em crescimento. Apenas em raros casos isso ocorre e de maneira limitada.
- Fundos para investimento: fundos de previdência poderiam ser utilizados para financiar a expansão do mercado de capitais, reduzindo custos de financiamento.
 - Fundos de previdência privada existentes aplicam em renda fixa e rendem menos que o CDI e Tesouro Direto (<https://valorinveste.globo.com/produtos/previdencia-privada/noticia/2019/05/08/os-dez-maiores-fundos-de-previdencia-do-brasil-rendem-abaixo-do-cdi.ghtml>)
- A capitalização tende a pagar benefícios menores e reduzir a cobertura previdenciária -> insegurança sobre renda futura.
 - Via de regra, famílias e consumidores menos seguros sobre seu futuro consomem menos e tomam menos crédito, impactando negativamente o crescimento da demanda das famílias.

Quem ganha e quem perde com a capitalização?

- Trabalhadores: Perdem.
 - Menor cobertura, menor benefício e arcam com os riscos da instabilidade financeira.
- Empresas: podem ganhar ou perder.
 - Se não houver contribuição patronal, empresas ganham, mas impacto sobre trabalhadores aumenta.
 - Se capitalização for complementar, empresas podem até aumentar suas despesas com previdência, a depender do desenho sugerido.
 - Possível redução no consumo das famílias pode afetar negativamente vários setores empresariais,
- Estado: Perde nos próximos 40 anos.
 - Terá que arcar com custos de transição crescente entre os sistemas, eliminando eventuais ganhos com mudanças paramétricas no regime solidário.
- Bancos: Ganham, muito!
 - Unafisco (2019): Faturamento médio anual pode alcançar R\$ 388 bilhões em 70 anos.
 - Ao final do ciclo de 70 anos, devido as taxas de carregamento e administração, os bancos terão acumulado faturamento superior ao patrimônio dos trabalhadores.

Concluindo...

- Adoção de regime de capitalização é um cheque em branco para comprar um produto desconhecido:
 - Não há definição de qual será o formato do novo regime, mas há a certeza de que ele será uma **alternativa** ao regime solidário atual.
 - Não há nenhuma **avaliação de impacto** fiscal e social decorrente da adoção do novo regime.
 - As evidências internacionais não são animadoras: custo de transição elevado, custo social considerável e impacto sobre o crescimento tende a ser negativo.
 - A capitalização **fracassou** em diversos países em que foi implementada, obrigando os governos a voltar atrás total ou parcialmente em suas escolhas.
(<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/05/28/reforma-previdencia-capitalizacao-estudo-oit.htm>)

Obrigado

Prof. Dr. Guilherme Santos Mello

IE – UNICAMP

guimello@unicamp.br