

NOTA TÉCNICA

Análise de Sensibilidade da Relação Custo Fiscal/Benefício Social de Modalidades de Reajuste dos Benefícios Previdenciários

Marcelo Neri*

• VISÃO GERAL

O objetivo desta nota é avaliar a relação custo fiscal/benefício social de mudanças na política de gastos previdenciários. Neste aspecto, a vantagem de trabalhar com dados da previdência é a possibilidade da quantificação direta dos seus custos fiscais e dos seus benefícios sociais medidos em termos de variações nos índices de pobreza. Procuramos demonstrar através deste exercício que, apesar das limitações constitucionais hoje presentes, existe espaço para melhoras na política de reajustes dos benefícios previdenciários. Em particular, procuramos avaliar os efeitos das seguintes cláusulas constitucionais: a) a que impede reduções do poder de compra dos benefícios da previdência; b) a que atrela o valor mínimo assumido pelos benefícios da previdência ao valor do salário mínimo. Em termos práticos, a primeira cláusula implica que aumentos reais dos benefícios previdenciários não são, a princípio, reversíveis. Portanto, há que se ter cuidado com a concessão de reajustes reais, pois estes tendem a ser permanentes principalmente num contexto de baixa inflação. Por outro lado, dado o baixo valor do salário mínimo brasileiro tanto em termos históricos como em relação a padrões internacionais, parece pouco realista politicamente falando e, mais importante, pouco recomendável do ponto de vista de bem-estar social, a não concessão de reajustes reais ao binômio salário/benefício mínimos.

• O PROBLEMA PREVIDENCIÁRIO

Apesar da operação de efeitos demográficos adversos sobre as despesas previdenciárias, provenientes do envelhecimento do perfil etário da população brasileira, uma parte substantiva do aumento do déficit previdenciário está intimamente ligada às regras estabelecidas pela Constituição de 1988. Raul Velloso recentemente consolidou as receitas e despesas da previdência, a fim de determinar as mudanças no déficit previdenciário ocorridas após o lançamento da Constituição de 1988. Segundo esses cálculos, a relação do déficit da previdência com o PIB passa de 1% deste em 1987 para 4.8% em 1997.

As despesas da previdência social constituem, segundo a taxionomia convencional, um gasto social. Ao mesmo tempo, a previdência social constitui a principal fonte de gastos públicos no Brasil consumindo quase metade dos recursos destinados ao gasto social pelo governo federal. Desta forma, o déficit da previdência é importante não só pelo efeito produzido sobre as contas agregadas do setor público, como principalmente pela limitação que exerce

sobre a capacidade do governo de implementar realocações em direção aos gastos sociais básicos, como, por exemplo, saúde e educação fundamentais. Entretanto, essas realocações intersetoriais de recursos devem levar em conta não só os benefícios da liberação de recursos para a área de gastos sociais básicos, mas também os efeitos sobre o bem-estar social da redução de recursos transferidos a título de benefícios da previdência.

• SIMULAÇÕES: CENÁRIO BÁSICO

O ponto que queremos explorar aqui é a possibilidade aberta pelo texto Constitucional de concessão de reajustes diferenciados por níveis dos benefícios previdenciários. O nosso procedimento básico consiste em contrastar os efeitos fiscais e sociais de reajustes homogêneos concedidos a todos os aposentados e pensionistas da previdência com o de reajustes concedidos a apenas os beneficiários que percebem o piso mínimo. Procuramos, desta forma, contrastar os efeitos de formas diferenciadas de reação dos benefícios previdenciários em relação às mudanças observadas no valor do salário mínimo.

É importante ressaltar que, enquanto os benefícios previdenciários são percebidos em termos individuais por aposentados e pensionistas, o cálculo dos indicadores de pobreza toma como base a renda domiciliar *per capita* proveniente de todas as fontes de rendimento de todos os membros dos domicílios. O Gráfico 1 ilustra a proporção de pobres, segundo uma linha de pobreza correspondente a R\$ 79 *per capita* em setembro de 1996, em três cenários básicos: a) sem reajuste; b) com reajuste de 43% concedido àqueles que percebem o benefício previdenciário mínimo constitucional¹; e c) com reajuste de 43% concedido a todos os benefícios. O Gráfico 2 complementa a avaliação traçando a variação da pobreza obtida nos cenários b e c em relação ao cenário a.

Em termos de alívio de pobreza, o reajuste de 43% quando generalizado para todos os beneficiários diminui a proporção de pobres de 36.8% para 34.4%, o que equivale a uma redução de 6.7%. Essa queda no número de pobres não supera muito àquela de 5.4% obtida quando o reajuste de 43% fica restrito aos beneficiários mínimos legais. A Tabela 1 estende esta análise a outras medidas de pobreza.

Em termos de custos fiscais das duas modalidades de reajuste ilustrados no Gráfico 3 observamos um aumento de 43% despesas previdenciárias quando um reajuste idêntico é concedido de forma linear. A questão de interesse é qual é a economia do lado fiscal quando os

* Da Diretoria de Pesquisas do IPEA.

¹ Computamos também o efeito-arrasto que ocorre em cascata que incide nos aposentados e pensionistas que recebiam antes do reajuste entre os benefícios mínimos antigo e novo após a concessão do reajuste. A renda do trabalho é mantida constante neste exercício.

SIMULAÇÃO DOS EFEITOS DE REAJUSTES NOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS - BRASIL

REAJUSTE REAL DE 43%

PROPORÇÃO DOS POBRES - LINHA DE POBREZA - R\$ 79

GRÁFICO 1

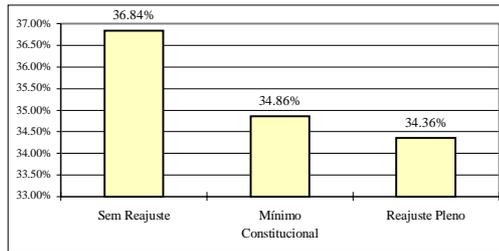


GRÁFICO 2

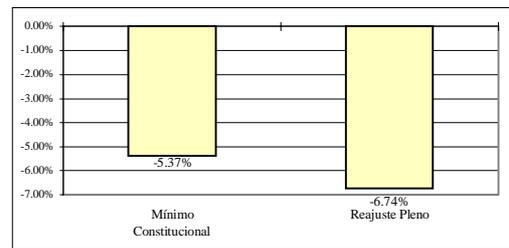


TABELA 1

SIMULAÇÃO DOS EFEITOS DE REAJUSTES NOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

EFEITOS SOBRE A POBREZA - BRASIL

REAJUSTE REAL DE 43% - LINHA DE POBREZA : R\$ 79,00

	Proporção dos Pobres		Hiato Médio da Pobreza		Hiato Quadrático da Pobreza	
	P0	Var(%)	P1	Var(%)	P2	Var(%)
Mínimo Constitucional	34.86%	-5.37%	16.94%	-5.05%	10.90%	-4.75%
Reajuste Pleno	34.36%	-6.74%	16.72%	-6.28%	10.78%	-5.82%

Fonte : PNAD-96. Elaboração : DIPES/IPEA

GRÁFICO 3

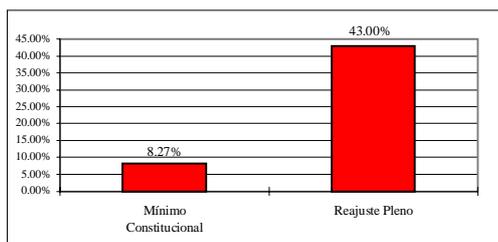
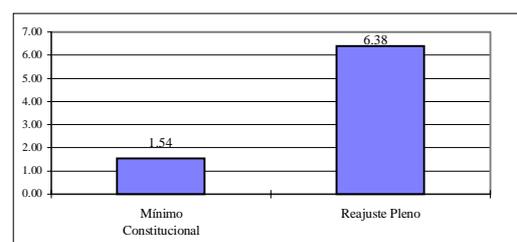


GRÁFICO 4



reajustes de 43% são concedidos apenas aos aposentados e pensionistas restritos ao novo benefício previdenciário mínimo: o aumento das despesas previdenciárias, neste caso, corresponde a apenas 8,27%, ou seja, um nível bastante inferior aos 43% correspondentes ao reajuste linear.

A fim de comparar de maneira resumida os prós e os contras das duas modalidades de reajuste apresentamos no Gráfico 4 a razão entre os custos fiscais no numerador e os benefícios sociais em termos de redução da proporção de pobres. No caso do reajuste linear, essa razão corresponde a 6.4 enquanto no cenário de reajustes restritos ao preceito constitucional mínimo essa razão cai para 1.5. A razão entre as relações custo-benefício nos dois cenários de reajustes concedidos de 4.14 (isto é, 6.4 dividido por 1.5), parece comprovar a existência de um substancial espaço para otimizar a razão

entre custo fiscal/benefício social pelo menos no cenário básico traçado.

- O EPISÓDIO DE MAIO DE 1995

O valor do reajuste de 43% foi escolhido por coincidir com aquele concedido ao salário mínimo em maio de 1995 que passou de R\$ 70 para R\$ 100 quando a inflação já se situava em níveis baixos. Nessa época, a escolha de modalidade de reajuste foi conferir um reajuste *generalizado* aos benefícios previdenciários, o que, por um lado, significou um aumento substantivo do déficit público mas, por outro, produziu uma abrupta e significativa queda da pobreza. O impacto do reajuste de maio de 1995 sobre o déficit público tem sido apontado por diversos

TABELA 2

VARIAÇÃO DA PROPORÇÃO DE POBRES

	SP	RJ	BH	REC	POA	SAL
VARIAÇÃO	-4,91%	-15,76%	-17,12%	-7,31%	-6,67%	-9,07%

Fonte: PME.

**RELAÇÃO CUSTO FISCAL / BENEFÍCIO SOCIAL
DOS REAJUSTES NOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS**

TABELA 3

Sensibilidade dos Reajustes
Proporção de Pobres (P0) - Linha de Pobreza: R\$ 79,00

% de Reajuste	10%	43%	73%
Mínimo Constitucional (1)	1.461	1.541	2.079
Reajuste Pleno (2)	5.694	6.382	8.172
2/1	3.90	4.14	3.93

Fonte : PNAD-96. Elaboração : DIPES/IPEA

TABELA 4

Sensibilidade das Medidas de Pobreza
Reajuste de 43% - Linha de Pobreza : R\$ 79,00

Medidas de Pobreza	P0	P1	P2
Mínimo Constitucional (1)	1.541	1.639	1.739
Reajuste Pleno (2)	6.382	6.842	7.389
2/1	4.14	4.18	4.25

TABELA 5

Sensibilidade das Linhas de Pobreza
Reajuste de 43% - Proporção de Pobres (P0)

Linha de Pobreza	R\$38	R\$79	R\$117
Mínimo Constitucional (1)	1.091	1.541	2.170
Reajuste Pleno (2)	4.948	6.382	8.093
2/1	4.54	4.14	3.73

analistas como um importante componente do agravamento recente da situação fiscal.

• **ANÁLISE DE ROBUSTEZ**

No lado do alívio de pobreza existe considerável evidência de que o reajuste conferido ao salário mínimo em maio de 1995 teve um considerável efeito sobre medidas de pobreza baseadas em renda do trabalho (isto é, abstraindo-nos por completo dos efeitos sobre os benefícios previdenciários dos pobres), conforme a Tabela 2. No conjunto das seis principais regiões metropolitanas, o índice de proporção de pobres cai aproximadamente 10.52% durante o mês de maio de 1995, quer dizer, sem considerar efeitos antecipados ou defasados do reajuste do mínimo sobre a renda do trabalho.

Esses resultados parecem sugerir que talvez a decisão de generalizar os reajustes do mínimo de maio de 1995 talvez não tenha sido a mais indicada. No contexto institucional vigente aumentos reais do salário mínimo podem se restringir ao benefícios previdenciário mínimo mas decisões de concessão de aumentos reais não são facilmente reversíveis dada a baixa taxa de inflação hoje observada. Nesse sentido, a análise corrobora a opção de modalidade de reajuste conferida em 1998 quando o ganho real de aproximadamente 3% dado ao salário mínimo se restringiu ao benefício mínimo. Os demais benefícios obtiveram aumentos reais nulos².

As Tabelas 2 a 4 permitem testar a robustez do resultados sobre os custos fiscais e os benefícios sociais segundo o nível de reajuste concedido (10%, 43% e 73%), diferentes linhas de pobreza utilizadas (R\$ 38, R\$ 79 e R\$ 117) e diferentes medidas de pobreza (Proporção de pobres (P0), Hiato de pobreza (P1) e Hiato quadrático de pobreza (P2)). É interessante sintetizar esses efeitos comparando a razão entre as relações custo/benefício nos dois cenários básicos de concessão de reajustes empregadas (isto é, generalizado e só para os benefícios mínimos): ante as três dimensões analisadas. A análise de sensibilidade em torno dessas três dimensões irá se centrar na proporção de pobres utilizando a linha de pobreza de R\$ 79 para um reajuste de 43%.

Em primeiro lugar, segundo a Tabela 3, quando trabalhamos com a medida de proporção dos pobres e mudamos a magnitude do reajuste não encontramos uma relação clara entre os tamanhos dos reajustes e a razão entre as relações custo/benefício nos dois cenários básicos. Esta razão corresponde a 4.14 no caso do reajuste de 43%, caindo para 3.90 tanto quando aplicamos um reajuste de 10% nos benefícios e para 3.93 quando aplicamos um reajuste de 73%³. Isso significa que, a medida de eficiência relativa das modalidades de reajuste assumidas não difere muito nos três cenários de magnitudes de reajustes considerados.

² O governo recentemente mudou a data-base de reajustes da previdência social de maio para junho, de forma a facilitar politicamente a concessão de reajustes diferenciados.

³ O reajuste de 73% corresponde àquele proposto por membros da bancada do Partido dos Trabalhadores em 1998.

Passando à Tabela 4, a razão entre as relações custo-benefício nos dois cenários básicos de modalidades de reajustes passa de 4.14 quando usamos a Proporção dos pobres (P0) para 4.18 quando utilizamos o Hiato de pobreza (P1) e para 4.25 quando usamos o Hiato quadrático de pobreza (P2). Isto quer dizer que, quando aumentamos a ponderação dadas aos indivíduos mais pobres a diferença tende a subir. Esse resultado é qualitativamente robusto para os três tamanhos de reajuste escolhidos (10%, 43% e 73%).

Finalmente, a Tabela 5 apresenta a análise de sensibilidade do nível da linha de pobreza utilizada. Observamos que quando usamos a proporção de pobres a razão entre as relações custo-benefício nos dois cenários básicos de modalidades de reajustes para o reajuste de 43% cai de 4.54 quando usamos a linha de pobreza igual a metade da linha de pobreza original (R\$ 38) para 41.4 quando usamos a linha básica (R\$ 79) para 3.72 quando usamos uma linha de pobreza equivalente ao dobro da linha básica (R\$ 79x2). De forma que mais uma vez a relação tende a ser positivamente relacionada ao peso atribuído

aos segmentos mais pobres da população. Cabe mostrar que essa relação negativa não é completamente robusta frente as outras duas dimensões analisadas.

• CONCLUSÕES

De maneira geral, as simulações aqui analisadas comprovam a existência de um substancial espaço para otimizar dentro do contexto constitucional hoje vigente, as práticas de reajustes previdenciários, de forma a conciliar os objetivos de alívio de pobreza com economias do lado fiscal. Em suma, existe hoje a possibilidade de incrementar as rendas daqueles cujos os benefícios previdenciários ou os salários percebidos encontram-se em níveis próximos dos limites mínimos legais, sem comprometer em demasia recursos públicos adicionais potencialmente direcionáveis aos chamados gastos sociais básicos. Esta conclusão é robusta em relação a uma gama diversa de linhas de pobreza, de indicadores de pobreza e de magnitudes de reajustes previdenciários concedidos.