MELHORES APOSENTADORIAS MELHORES TRABALHOS

EM DIREÇÃO À COBERTURA UNIVERSAL NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

AUTORES

Mariano Bosch
Ángel Melguizo
e Carmen Pagés

BID

MELHORES **APOSENTADORIAS**
MELHORES **TRABALHOS**

EM DIREÇÃO À COBERTURA UNIVERSAL NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

AUTORES

Mariano Bosch
Ángel Melguizo
e Carmen Pagés

BID
Banco Interamericano de Desenvolvimento

Catalogação na fonte proporcionada pela
Biblioteca Felipe Herrera do
Banco Interamericano de Desenvolvimento

Bosch, Mariano.
Melhores aposentadorias, melhores trabalhos: em direção à cobertura universal na América Latina e no Caribe / Mariano Bosch, Ángel Melguizo, Carmen Pagés.

p. cm.
Inclui referências bibliográficas.
ISBN 978-1-59782-170-4

1. Pensions – Caribbean Area. 2. Pensions – Latin America. 3. Labor market – Caribbean Area. 4. Labor market – Latin America. I. Melguizo Esteso, Ángel. II. Pagés, Carmen. III. Banco Interamericano de Desarrollo. Unidad de Mercados Laborales. IV. Título.
HD7130.5.B67 2013
IDB-BK-120

As opiniões expressadas nesta publicação são exclusivamente dos autores e não necessariamente refletem o ponto de vista do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de seu Diretório Executivo nem dos países que representa.

É proibida a utilização comercial não autorizada dos documentos do Banco, e tal uso poderia ser castigado de acordo com as políticas do Banco e/ou as legislações aplicáveis.

Copyright © 2013, Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados. Este documento pode ser reproduzido livremente para fins não comerciais.

Sumário

Agradecimentos xiii

Sobre os autores xv

Prefácio xvii

1. A cobertura previdenciária: o grande desafio da região nas próximas décadas 1

2. Dez fatos básicos da cobertura previdenciária na região 22

3. Por que a cobertura é tão baixa? 62

4. Como aumentar a cobertura previdenciária: lições que surgem a partir da experiência na região 106

5. Para onde reformar 144

6. A economia política da reforma: reforçar os cenários fiscais e institucionais 190

Anexo metodológico 214

Referências bibliográficas 219

Tabelas

Tabela 1.1 Taxa de pobreza por idade e país (em porcentagem): 2010 8

Tabela 1.1.1 Análise de incidência da aposentadoria na pobreza e a desigualdade em países seletos da ALC 11

Tabela 1.2 O gasto social na região como porcentagem do PIB, 2009 13

Tabela 2.1.1 Regimes contributivos em países selecionados da América Latina e Caribe 27

Tabela 2.1 Número mínimo de anos requeridos para receber uma aposentadoria contributiva 28

Tabela 2.2 Elegibilidade e generosidade das aposentadorias não contributivas na região 38

Tabela 2.3 Destino dos trabalhadores formais um ano depois (em porcentagem) 47

Tabela 3.1 Obrigação de contribuição para assalariados e autônomos 76

Tabela 5.1 Regimes especiais para trabalhadores não assalariados, países selecionados da ALC, 2010 162

Tabela 5.2 Renda por trabalho e salário mínimo na ALC 168

Tabela 5.2.1 Taxas de pobreza em países selecionados da América Latina (em porcentagem da população) 155

Tabela 5.3 Porcentagem dos trabalhadores que contribuem em 2010 e 2050: *statu quo* e distintos cenários de reforma 180

Tabela 5.4 Porcentagem de idosos de 65+ com uma aposentadoria contributiva no ano 2050: *statu quo* e cenários de reforma 181

Tabela 5.5 Nível das aposentadorias contributivas e não contributivas 182

Tabela 5.6 Custo fiscal do *statu quo* e do cenário de reforma, 2010 e 2050 (porcentagem do PIB) 183

Tabela A1 Fontes de dados utilizadas no livro 217
Tabela A2 Nomenclatura padrão para a denominação dos países 218

Diagramas

Diagrama 1.1 Desenho original dos sistemas de previdência social 3
Diagrama 3.1 Um marco conceitual 65
Diagrama 3.2 Entendendo a formalidade 87
Diagrama 3.3 Políticas *ex post* e seu efeito no mercado de trabalho 102
Diagrama 3.4 Políticas *ex ante* e seu efeito no mercado de trabalho 103
Diagrama 4.1 A ladeira escorregadia das aposentadorias não contributivas: México (2007–2013) e Equador (2012–2013) 117
Diagrama 5.1 Objetivos do sistema previdenciário por tipo de cidadão/trabalhador 149

Gráficos

Gráfico 1.1 Porcentagem de contribuintes com relação aos ocupados, 2010 6
Gráfico 1.2 Taxa de pobreza por idade: comparação entre países, 2010 9
Gráfico 1.3 Gasto público em aposentadorias não contributivas (porcentagem do PIB) 14
Gráfico 1.4 Evolução do PIB *per capita*, acumulação de fatores e produtividade: Estados Unidos vs. ALC, 1960–2006 16
Gráfico 2.1 Distribuição percentual da população por grupos de idade na América Latina e no Caribe, 2010–2050 33
Gráfico 2.2 Pirâmide populacional na América Latina e no Caribe e nos países desenvolvidos, 2010–2050 34
Gráfico 2.3 Pessoas em idade ativa para cada idoso, 2010–2050 .. 35

Gráfico 2.3.1 Poupança previdenciária de trabalhadores ocupados no Caribe, circa 2010 40
Gráfico 2.4 Porcentagem de idosos (65+) que recebem uma aposentadoria, contributiva ou não contributiva, 2010 37
Gráfico 2.5 Aumento nos custos fiscais em razão do fator demográfico para outorgar aposentadorias não contributivas (1 = não varia) 41
Gráfico 2.5.1 Crescimento do PIB *per capita* e porcentagem de contribuintes na relação com a PEA em países da América Latina e do Caribe, 2000-2010 53
Gráfico 2.6 Porcentagem de idosos (65+) que recebem uma aposentadoria, pelo valor da aposentadoria 43
Gráfico 2.7 Porcentagem de idosos (65+) que recebem uma aposentadoria contributiva ou não contributiva separado por sexo 43
Gráfico 2.7.1 Aposentadoria média total no Peru segundo o sistema: ONP e SPP, 2010-2050 58
Gráfico 2.8 Taxa de participação de homens e mulheres na América Latina e no Caribe e média da OCDE, 2010 45
Gráfico 2.9 Porcentagem de contribuintes sobre os trabalhadores, 2010 45
Gráfico 2.10 Contribuições sobre os trabalhadores na América Latina e no Caribe com relação ao restante do mundo 46
Gráfico 2.11 Porcentagem de homens e mulheres por condição de afiliação segundo as densidades de contribuição: Chile, México, El Salvador e Peru 49
Gráfico 2.12 Porcentagem de trabalhadores e contribuintes segundo a ocupação: assalariados vs. não assalariados 50
Gráfico 2.13 Porcentagem de contribuintes sobre trabalhadores por decil de renda na ALC, 2010 51

Gráfico 2.14 Classificação da porcentagem de adultos com 65 anos ou mais sem uma aposentadoria contributiva adequada em 2050 54

Gráfico 3.1 Expectativa de vida ao nascer real e estimada, na Cidade do México e na região metropolitana de Lima, 2008..... 68

Gráfico 3.2 Conhecimento dos sistemas previdenciários na região metropolitana de Lima, 2008; Cidade do México, 2008; e Chile, 2006 69

Gráfico 3.2.1 Tamanho médio das empresas fiscalizadas nos Estados Unidos e no Brasil, 1995–2011 80

Gráfico 3.3 Porcentagem de indivíduos que acreditam que vão custear sua velhice com uma aposentadoria e pensam em se aposentar em menos de cinco anos, segundo os anos de contribuição 70

Gráfico 3.4 Quanto você tem pensado em como custeará sua terceira idade? Cidade do México e região metropolitana de Lima, 2008 72

Gráfico 3.4.1 Pilares contributivos e não contributivos por nível de renda na Bolívia 92

Gráfico 3.4.2 Pilares contributivos e não contributivos por nível de renda no Chile 93

Gráfico 3.4.3 Pilares contributivos e não contributivos por nivel de renda no México e no Brasil..... 94

Gráfico 3.5 Por que os trabalhadores não contribuem? Cidade do México e região metropolitana de Lima, 2008 72

Gráfico 3.5.1 Crescimento do número de empresas com 1 a 50 trabalhadores, registradas no IMSS, no México, 1997–2011 99

Gráfico 3.5.2 Porcentagem de mulheres que contribuem com a previdência social no Equador, entre 30 e 45 anos, grupo de tratamento e grupo de controle do Bônus de Desenvolvimento Humano, 2000–2011..... 100

Gráfico 3.6 Os custos da formalidade na América Latina e no Caribe, 2010 78
Gráfico 3.7 Custos não salariais formais e subsídios para trabalhadores informais por número de salários mínimos no México 79
Gráfico 3.8 Porcentagem de trabalhadores contribuintes por decil de renda: Colômbia, Honduras e Venezuela 95
Gráfico 3.9 Contribuições dos trabalhadores não assalariados como porcentagem de sua renda, terceiro e sexto decil de renda de trabalho, 2010 97
Gráfico 3.10 Diferença entre a porcentagem de contribuições de trabalhadores assalariados no sétimo decil de renda: empresas de grande porte (+ de 50 trabalhadores) vs. empresas de médio porte (6-50 trabalhadores) 98
Gráfico 4.1 Porcentagem de idosos (65+) que recebem uma aposentadoria, Bolívia (1989–2007) e Argentina (1990–2010) 111
Gráfico 4.2 O salário mínimo e o custo das aposentadorias rurais no Brasil, valor real e contrafactual, 1995-2011 116
Gráfico 4.3 Distribuição da taxa de contribuição segundo a escala contributiva (a) e trabalhadores autônomos assegurados (em número e como porcentagem do total) (b) 125
Gráfico 4.3.1 Evolução da quantidade de autônomos que contribuem, Chile, 1986-2012 129
Gráfico 4.4 Trabalhadores por conta própria afiliados ao programa do Microempreendedor Individual (MEI) no Brasil, 2009-2013 127
Gráfico 4.4.1 Número de empresas ativas no regime de monotributação do Uruguai, 2003-2012 131
Gráfico 4.5 Taxa de contribuição das empresas segundo o índice de faturamento: regime geral (lucro presumido) e SIMPLES Nacional, Brasil, 2012 129

Gráfico 4.5.1 Poupança previdenciária privada em países selecionados pela OCDE e América Latina (% de titulares ativos sobre população em idade de trabalho) 137
Gráfico 4.6 Número de trabalhadores domésticos e a porcentagem de associados à seguridade social no Equador, 2003-2011 135
Gráfico 5.1 Custo de proporcionar uma aposentadoria de 10% do PIB *per capita* (porcentagem do PIB) 157
Gráfico 5.2 Desenho teórico do sistema de aposentadorias reformado 178
Gráfico 5.2.1 Índice de benefícios na ALC e em outras regiões do mundo (em porcentagem do PIB *per capita*) 156
Gráfico 5.4.1 Porcentagem de trabalhadores entre a linha de pobreza moderada e o salário mínimo 169
Gráfico 6.1 Moral fiscal na América Latina e no Caribe vs. OCDE: acredita que se justifica evadir impostos? 193
Gráfico 6.2 O desemprego como problema na América Latina e no Caribe, segundo os cidadãos (porcentagem de entrevistados que o menciona entre as cinco prioridades) 195
Gráfico 6.3 Saldos fiscais estruturais primários em economias selecionadas da América Latina, 2000 vs. 2007 (como porcentagem do PIB) 199
Gráfico 6.4 Custo da reforma previdenciária frente ao gasto atual em aposentadorias não contributivas (média ALC) 200
Gráfico 6.5 Projeção do gasto com aposentadorias não contributivas na América Latina e no Caribe, 2010 e 2050 (segundo a atualização; como porcentagem do PIB) 201
Gráfico 6.6 Aposentadoria tributária na América Latina e no Caribe por tipo de imposto como porcentagem do PIB (segundo uma média simples) 202

Gráfico 6.7 Contribuições sociais e impostos sobre as folhas de pagamento na América Latina e no Caribe, 1987–2009 (como porcentagem do salário).....203
Gráfico 6.8 Imposto sobre o consumo e contribuições obrigatórias à saúde e aposentadorias na América Latina e no Caribe, 2010 (como porcentagem do PIB).....205

Quadros

Quadro 1.1 A aposentadoria reduz a desigualdade?..... 10
Quadro 2.1 Sistemas de aposentadorias: definição de conceitos .. 25
Quadro 2.2 Definir a informalidade 31
Quadro 2.3 Onde está o Caribe?..... 39
Quadro 2.4 Estimativa dos custos a longo prazo dos pilares não contributivos..... 41
Quadro 2.5 O crescimento não resolverá a situação a médio prazo 53
Quadro 2.6 Projeção de cobertura com informação limitada..... 55
Quadro 2.7 Uma ferramenta atuarial para a análise projetiva de aposentadorias (MAPP2) 57
Quadro 3.1 A economia comportamental e a poupança previdenciária..... 71
Quadro 3.2 A fiscalização das empresas formais.....80
Quadro 3.3 Quem realmente paga as contribuições à previdência social e os impostos trabalhistas?.....84
Quadro 3.4 Os efeitos teóricos das aposentadorias não contributivas no mercado de trabalho 91
Quadro 3.5 Os programas sociais e o sistema previdenciário.....99
Quadro 4.1 O Pilar Solidário no Chile..... 114
Quadro 4.2 Uma reforma trabalhista pode ser uma boa reforma previdenciária 120
Quadro 4.3 Contribuição obrigatória para os autônomos: o caso chileno.....128

Quadro 4.4 Simplificações no pagamento de contribuições à previdência social 131
Quadro 4.5 A poupança previdenciária privada na América Latina e na OCDE 137
Quadro 4.6 A economia do comportamento em ação 138
Quadro 5.1 Os custos fiscais dos sistemas públicos de repartição: as reformas inevitáveis 152
Quadro 5.2 Quanto é uma aposentadoria antipobreza não contributiva adequada? 155
Quadro 5.3 Um pilar universal: uma visão da OIT e do Banco Mundial 160
Quadro 5.4 Esquemas das contribuições compartilhadas na América Latina: algo mais que boas intenções? 169
Quadro 5.5 Entendendo bem o que é quantificado 176

Agradecimentos

Este livro está assinado por três autores, mas – como costuma acontecer – é obra de muitas pessoas.

Neste caso, foi elaborado com apoio e insumos de toda a Unidade de Mercado de Trabalho e Seguridade Social do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Gostaríamos de destacar especialmente as contribuições de Vicky Fazio, David Kaplan e Waldo Tapia na revisão das experiências de aumento da cobertura na região e as muitas conversas técnicas com David Kaplan sobre propostas de reforma.

Agradecemos, também, os valiosos comentários de Verónica Alaimo, Victoria Fazio e Marilú Ortega, assim como o indispensável apoio técnico de Andrés Felipe Sánchez, Camila Mejía, Daniel Alonso, Manuel González, María Laura Oliveri e Octavio Medina. Finalmente, gostaríamos de reconhecer a direção inicial de Carlos Herrera e David Tuesta, da BBVA Research.

Tivemos o privilégio de enriquecer o texto com contribuições de muitos colegas de outros departamentos do BID, como Alberto Barreix, Ana Corbacho, Gustavo García, Edwin Goñi, Norbert Schady. Fabiana Machado e Giselle Vesga escreveram, especialmente para este livro, um artigo que nos ajudou a abordar a complexa economia política.

A obra beneficiou-se extraordinariamente dos participantes em uma reunião de especialistas e outros eventos que celebramos em Washington D.C., como Orazio Attanasio, Eduardo Lora, William Maloney, Vinicius Pinheiro, David Robalino, Rafael Rofman e David Tuesta. Entre eles, nosso agradecimento especial a Mario Marcel, quem apoia este projeto desde o começo em suas diferentes fases e em vários foros. Agradecemos também Álvaro Forteza, Solange Berstein, Guillermo Cruces, Olivia Mitchell e Robert Palacios, que realizaram comentários cruciais para a culminação do livro.

Também foi de grande ajuda o projeto conjunto que estamos realizando entre o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e o BID, *Una mirada a las pensiones en América Latina* [Um olhar às aposentadorias na América

Latina], que gerou sinergias evidentes. Nesse sentido, vale destacar o apoio de Robert Palacios e Carolina Romero (Banco Mundial), e de Andrew Reilly, Monika Queisser e Edward Whitehouse (OCDE).

Mais informalmente, este livro recolhe os resultados das conversas e das trocas que aproveitamos para ter durante nossas diversas missões com o BID em todos esses meses de trabalho, de Cidade do México até Buenos Aires, passando por Kingston, San Salvador, Bogotá, Lima, Brasília e Quito. A todas as pessoas que participaram, nosso muito obrigado.

O livro conta, também, com contribuições externas totalmente altruístas, apresentadas em forma de quadros, que foram realizados por Nora Lustig e Carola Pessino (sobre o impacto distributivo da aposentadoria), Javier Alonso e David Tuesta (sobre o modelo de BBVA Research para as aposentadorias), Pablo Antolín, Stéphanie Payet e Juan Yermo (sobre a aposentadoria voluntária na OCDE), Chris Garroway e Juan de Laiglesia (sobre indicadores de pobreza) e Charles Knox-Vydmanov (sobre previdência social).

Apreciamos, também, o paciente e minucioso trabalho de edição de Claudia M. Pasquetti e sua equipe de colaboradores, assim como o design da tipografía desenvolvido por Sandra Reinecke (The Word Express Inc.) e a detalhada leitura das provas realizada por Eva Vilarrubi (Fast Lines).

Por último, gostaríamos de agradecer a inspiração, a orientação e as numerosas conversas que tivemos com nosso vice-presidente, Santiago Levy.

Mariano Bosch, Ángel Melguizo e Carmen Pagés.
Washington D.C., setembro de 2013

Sobre os autores

Mariano Bosch é Especialista Sênior na Unidade de Mercado de Trabalho e Seguridade Social do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Desde sua entrada no BID, em 2011, lidera projetos de pesquisa na área de mercado de trabalho, aposentadorias e políticas de bem-estar. Antes de entrar no BID, trabalhou como consultor do Banco Mundial e como professor da Universidade de Alicante. É autor de diversos artículos nas áreas de mercado de trabalho e desenvolvimento em revistas de reconhecido prestígio, como *American Journal, Applied Economics*, *Journal of Development Economics*, *World Bank Economic Review, Labor Economics, Economics & Human Biology* e *Social Science & Medicine*. Possui doutorado em Economia pela London School of Economics.

Ángel Melguizo é Especialista Líder e coordenador de aposentadorias da Unidade de Mercado de Trabalho e Seguridade Social do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Antes de entrar no BID, trabalhou como economista da Unidade de América Latina no Centro de Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), contribuindo para a publicação de *Perspectivas Económicas para América Latina* [Perspectivas Econômicas para América Latina]. Foi vogal assessor do Escritório Econômico do Presidente do Governo da Espanha, assim como economista principal do Serviço de Estudos do Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), especializado em análises sobre a reforma previdenciária na América Latina, política fiscal e crescimento econômico. Seus interesses de pesquisa incluem a região da América Latina e temas de desenvolvimento, política fiscal e aposentadorias. Possui doutorado em Economia Pública e bacharelado em Economia pela Universidade Complutense de Madrid.

Carmen Pagés-Serra é chefe da Unidade de Mercado de Trabalho e Seguridade Social do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Anteriormente, foi economista principal no Departamento de Pesquisa do BID, onde liderou importantes publicações. Dentre elas,

Se buscan buenos empleos: los mercados laborales em América Latina [Buscam-se bons empregos: os mercados de trabalho na América Latina] e *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos* [A era da produtividade: como transformar as economias desde seus alicerces]. Ambas as obras foram publicadas na série anual mais importante do Banco, *Desarrollo en las Américas* (DIA), anteriormente chamada *Informe de Progreso Económico y Social* (IPES). É, também, coautora do livro *Ley y empleo: lecciones de América Latina y el Caribe* [Lei e emprego: lições da América Latina e Caribe], com o Prêmio Nobel Prof. James Heckman, e autora de *La creación de empleos en América Latina y el Caribe: tendencias recientes e los retos de políticas* [A criação de empregos na América Latina e no Caribe: tendências recentes e os desafios de políticas]. Publicou extensamente em revistas acadêmicas e de política líderes nas áreas de mercado de trabalho, seguridade social e produtividade. Entre 2004 e 2006, antes de fazer parte do BID, trabalhou como Economista Sênior em assuntos de trabalho no Banco Mundial. Possui mestrado em Economia pela Universidade Autônoma de Barcelona e doutorado em Economía pela Universidade de Boston.

Prefácio

América Latina e Caribe (ALC) reduziram sua desigualdade e sua pobreza e enfrentarão as próximas décadas com maior otimismo do que no passado. Conforme a região cresce, aparecem novos problemas que os responsáveis pela condução da política econômica devem enfrentar. Como oferecer aposentadorias adequadas aos idosos é um desses problemas.

Hoje, apenas 40 de cada 100 idosos têm uma aposentadoria contributiva (no sentido de ter contribuído para a previdência por meio de um imposto no holerite), e 20% disfrutam de uma aposentadoria não contributiva (ou, mais corretamente, de uma aposentadoria à qual todos contribuíram por meio de impostos gerais, já que não existe algo como um benefício não contributivo). O resto dos idosos tem de trabalhar até idades muito avançadas ou confiar nas famílias para seu sustento. Embora conte com uma população relativamente jovem, a região enfrenta um rápido envelhecimento. Os aproximadamente 40 milhões de idosos que havia na região em 2010 tornar-se-ão 140 milhões em 2050.

Grande parte da literatura sobre aposentadoria na ALC centrou-se em discutir se os sistemas de capitalização ou de distribuição são melhores para enfrentar os desafios da poupança a longo prazo. Sem menosprezar este debate, que é fundamental por suas implicações econômicas e fiscais, houve certo vazio na discussão sobre as causas subjacentes da falta de cobertura previdenciária que transcendem a eleição de um ou outro sistema. Essas causas estão enraizadas no projeto de seguridade social da região e no pobre funcionamento de seus mercados de trabalho.

Este livro oferece uma análise dos sistemas previdenciários da perspectiva do funcionamento dos mercados de trabalho da região. Esclarece o porquê, após mais de meio século desde sua criação, apenas uma minoria dos trabalhadores da região economiza para sua aposentadoria nos sistemas contributivos por meio de impostos no holerite. Além disso, analisa as mudanças nos estados de trabalho dos trabalhadores e suas implicações para a frequência com a qual eles contribuem para suas respectivas previdências e para os mon-

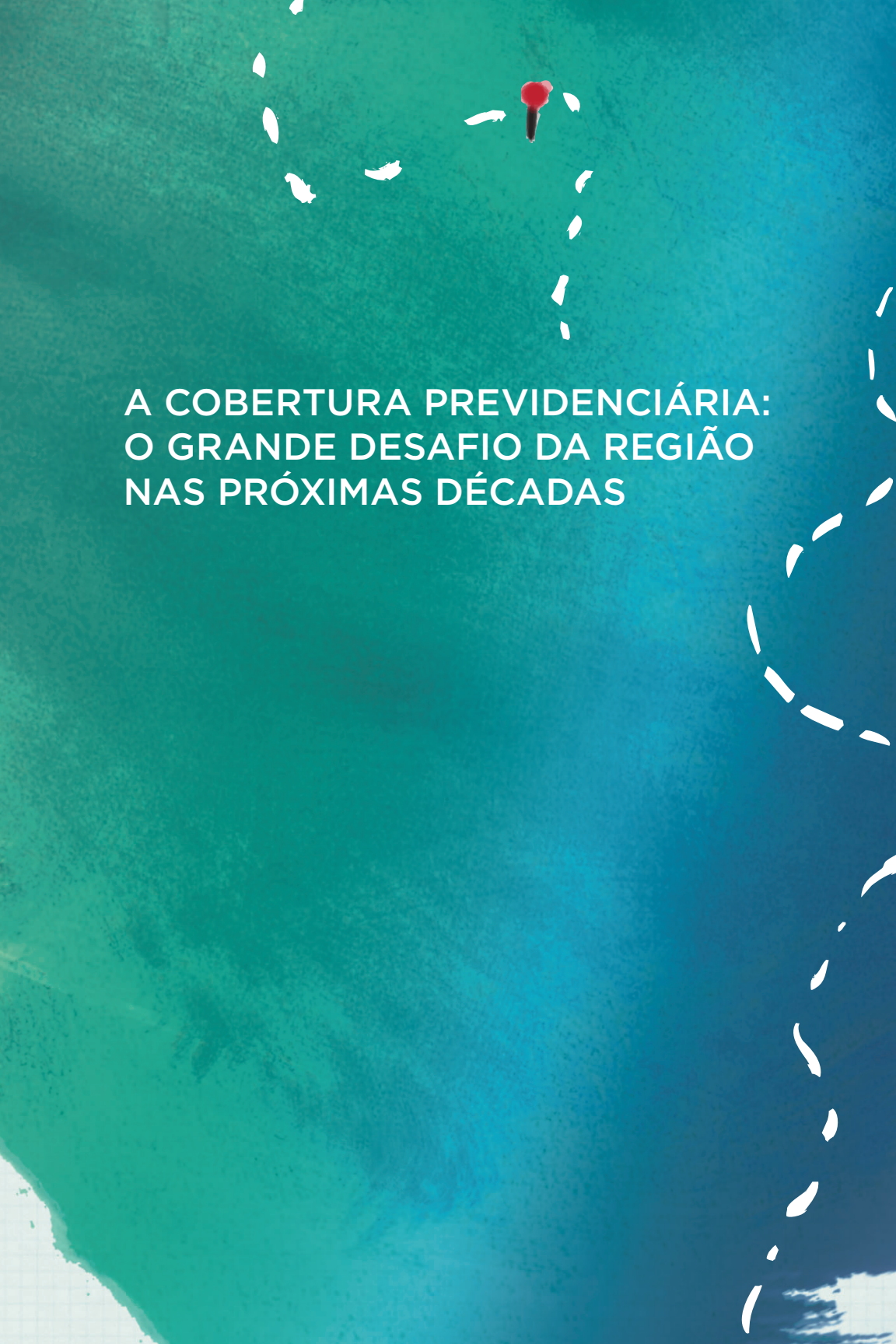
tantes das aposentadorias. Aponta, assim, que o problema não reside apenas na falta de cobertura, mas nos valores baixos das aposentadorias, mesmo as daqueles que contribuem. Argumenta que, para poder projetar políticas públicas em matéria de aposentadoria, é indispensável compreender a complexa rede de interações entre empresas e trabalhadores que se observa no mercado de trabalho.

Muito foi aprendido sobre como funcionam os mercados de trabalho da região. Estamos começando a compreender bem o porquê da dicotomia entre trabalhadores formais e informais e entre empresas formais e informais. Muitos economistas estudaram como determinados incentivos levam a que trabalhadores e empresas tomem uma série de decisões no mercado de trabalho. Ainda há muito a aprender, mas hoje estamos muito mais bem preparados para responder às grandes incógnitas. O que fica claro é que a informalidade não é algo inalterável; não é uma herança genética que os cidadãos da América Latina tenham recebido. A informalidade é o resultado dos incentivos que empresas e trabalhadores enfrentam no mercado de trabalho. E, como tal, pode ser modificada por meio de políticas adequadas.

Este livro documenta as políticas que poderiam levar a um melhor funcionamento do mercado de trabalho para proporcionar "melhores aposentadorias" a todos os idosos, e não a apenas alguns.

A cobertura universal deveria ser um princípio básico dos sistemas previdenciários, mas outro princípio igualmente básico deve ser alcançar a universalidade por meio de políticas e programas que alinhem os incentivos de empresas e trabalhadores na direção da formalidade e a produtividade. E o terceiro princípio básico é que os sistemas previdenciários sejam fiscalmente sustentáveis. Não é qualquer combinação de programas e políticas que é desejável, assim como também não é desejável avançar em uma direção e regredir nas outras. Necessitamos melhores aposentadorias e melhores trabalhos simultaneamente. Este livro ajudará a alcançar essas metas.

Santiago Levy,
vice-presidente de Setores e Conhecimento do
Banco Interamericano de Desenvolvimento
Outubro de 2013



A COBERTURA PREVIDENCIÁRIA: O GRANDE DESAFIO DA REGIÃO NAS PRÓXIMAS DÉCADAS

1

Resumo:

Nas próximas décadas, a previdência vai se tornar um dos eixos centrais da política econômica e social da América Latina e do Caribe. Apesar das grandes reformas da década de 1990, a cobertura previdenciária na região continuará sendo pobre. Os países deverão resolver essa falta de cobertura previdenciária com base em múltiplas ramificações sociais, econômicas e fiscais. E as medidas tomadas para resolver esse desafio terão amplas repercussões na sociedade e na economia, em aspectos tais como o modo como as famílias vão cuidar de seus idosos ou a capacidade que o Estado terá para arcar com os custos do envelhecimento. Mas elas também impactarão na forma como o mercado de trabalho alocará os fatores de produção e promoverá a produtividade.

Do desenho original da seguridade social às grandes reformas da década de 1990

Há dois objetivos principais dos sistemas previdenciários, são eles: primeiro, fornecer uma renda "suficiente" para atender às necessidades básicas dos idosos (evitar a pobreza na terceira idade); e, segundo, evitar quedas acentuadas na capacidade de consumo ao atingir a idade da aposentadoria (suavização do consumo). Para ter uma renda disponível durante sua etapa de trabalho passiva, quando eles já não trabalham mais ou suas rendas de trabalho são reduzidas, geralmente os indivíduos economizam durante a vida ativa por meio de contribuições para o sistema previdenciário[1]. Uma das questões fundamentais é: para quem se tem o intuito de garantir contra a pobreza na velhice e fornecer um mecanismo para suavizar o consumo ao longo da sua vida? Em outras palavras, quem vai estar coberto?

Em grande parte da América Latina e do Caribe (ALC), o desenho original dos sistemas de previdência social não se destinava a cobrir todos os idosos da região. De acordo com a tradição da Europa continental, a finalidade da asseguração previdenciária foi composta de funcionários que tinham uma relação de dependência com um empregador (ver Diagrama 1.1). Nesse desenho, as opções para os cidadãos que não trabalhavam, por exemplo, grande parte das mulheres, era depender das famílias ou da assistência social para evitar a pobreza na velhice. Esse era também o caso dos trabalhadores não assalariados[2], que foram inicialmente excluídos dos sistemas de previdência social e eram privados de um mecanismo adequado para

[1] *Vide* Barr e Diamond (2006) para uma discussão extensa de todos os possíveis objetivos dos sistemas previdenciários.

[2] Ao longo deste livro, entende-se por trabalho não assalariado o conjunto de trabalhadores remunerados que não trabalham para um empregador em troca de um salário (trabalho assalariado). Neste grupo, estão inclusos quem trabalha por conta própria, os patrões, os comissionados e outras categorias ocupacionais que estabelecem o trabalho não subordinado a um empregador, com as correspondentes obrigações operário-patronais. Dada a variedade de figuras contratuais na América Latina e no Caribe, esta distinção, muitas vezes, é tênue (*vide* Levy, 2008, para uma discussão exaustiva sobre as diferenças entre trabalho assalariado e não assalariado no México).

Diagrama 1.1
Desenho original dos sistemas de previdência social

	Objetivos	Evitar a pobreza na velhice	Suavizar o consumo
Não trabalhadores		Assistência social/famílias	
Trabalhadores	Não assalariados	Assistência social/famílias	
	Assalariados	Seguridade social	Seguridade social

Fonte: Elaboração própria.

economizar para a velhice. Portanto, pelo desenho, a cobertura dos sistemas de seguridade social foi destinada a ser baixa.

De fato, nos final dos anos 1980 ou início dos anos 1990, ou seja, meio século depois, muitos desses sistemas de previdência na região registraram taxas de cobertura insuficiente. A porcentagem de adultos mais velhos que recebia uma aposentadoria superava pouco mais de 30% na maioria dos países e, em alguns deles, era cerca de 10% (Rofman e Oliveri, 2011).

No entanto, esses baixos níveis de cobertura não foram a principal preocupação dos governos no início dos anos 1990. Muitos dos sistemas de previdência na região começaram a apresentar sintomas de problemas fiscais em termos de sustentabilidade e de desigualdade. Neste contexto, o Banco Mundial (1994) fixou a agenda da reforma estrutural das aposentadorias. A rápida transição demográfica, o enfraquecimento das redes informais de seguridade e as cargas financeiras – reais e estimadas – justificaram a implementação de um sistema previdenciário com pilares múltiplos, administrado pelos setores público e privado. Uma parte importante da região adotou essa agenda de reforma: Peru, em 1993; Colômbia, em 1994; Argentina, em 1994 (com uma nova reforma em 2008); Uruguai, em 1996; México e Bolívia, em 1997; El Salvador, em 1998; Costa Rica e Nicarágua, em 2000, e República Dominicana, em 2003, juntaram-se à experiência pioneira do Chile (1981).

Além desse motivo eminentemente fiscal, esperava-se que as reformas, que consistiam em implementar sistemas de contas individuais administradas pelo setor privado, gerariam outros benefícios macroeconômicos, tais como aumentos do emprego e da produtivi-

dade, um nível maior de poupança interna e, como resultado, mais investimento e desenvolvimento do mercado local de capitais e financeiros[3].

Os potenciais aumentos na cobertura previdenciária fundamentavam-se, teoricamente, em que, ao oferecer uma conexão clara entre contribuições e benefícios, esse tipo de reformas oferecia melhores incentivos no mercado de trabalho do que os sistemas tradicionais de repartição, de acordo com os quais as contribuições são destinadas a pagar as aposentadorias dos idosos. A expectativa era de que, no médio prazo, esses estímulos causassem um aumento paulatino na porcentagem de trabalhadores que contribuíam e, eventualmente, da porcentagem de idosos com uma aposentadoria.

Embora não haja um método inequívoco para estimar se as grandes reformas da década de 1990 produziram o efeito desejado, há sim um relativo consenso de que reduziu a dívida implícita dos sistemas de previdência e desenvolveram os mercados de capitais (Corbo e Schmidt-Hebbel, 2003; Gill, Packard e Yermo, 2005). Mas os efeitos sobre a capacidade dos mercados de trabalho para gerar mais emprego formal e, portanto, aumentar a percentagem de indivíduos com acesso à previdência são muito menos evidentes. Uma simples comparação entre antes e depois da reforma provoca, pelo menos, algumas dúvidas sobre se aqueles países que modificaram seus sistemas previdenciários criaram muito mais trabalho formal. De fato, a porcentagem de trabalhadores que contribuem para os sistemas previdenciários não aumentou em nenhum dos dez países que colocaram essas reformas em andamento (CEPAL, 2006; Rofman e Lucchetti, 2006; Mesa-Lago , 2008). No entanto, esta informação não constitui evidência de que as reformas não tenham tido nenhum impacto positivo sobre a porcentagem de trabalhadores que contribuem para o sistema. O que se sugere é que não houve uma transformação radical no funcionamento dos mercados de trabalho e, portanto, a baixa cobertura tem persistido até hoje.

As reformas dos anos 1990 geraram um impacto tão grande na ALC que as pesquisas que abordaram os sistemas previdenciários da

[3] Cf. Lindbeck e Persson (2003) e Barr e Diamond (2006), para uma visão mais cética.

década passada ficaram presas em um debate entre aqueles que destacavam os benefícios de sistemas de capitalização e os que defendiam os sistemas públicos de repartição tradicionais. Este livro reconhece a importância substancial que tiveram tais mudanças, mas não se destina a aprofundar essa discussão.

Em vez disso, o objetivo é abrir uma discussão mais ampla sobre a cobertura previdenciária, quais são seus determinantes, suas consequências e como lidar com um programa de reformas que garanta a conformidade com os objetivos fundamentais dos sistemas de previdência para todos os idosos da região, independentemente do tipo de sistema a ser escolhido. Não é um problema fácil de enfrentar. Nos parágrafos a seguir serão apresentadas as principais razões para escrever um livro focado na cobertura previdenciária.

Por que um livro sobre a cobertura previdenciária?

A ALC está envelhecendo rapidamente. Enquanto em 2010 a porcentagem de adultos com mais de 65 anos representava 6,8% da população, as estimativas mostram que em 2050 esta faixa etária será equivalente a 19,8% da população total da região. De acordo com esses números, em 2050 haverá mais de 140 milhões de pessoas com 65 anos ou mais (quase quatro vezes mais do que os 40 milhões que existem hoje).

Neste contexto, a ALC enfrenta o desafio de proporcionar um rendimento digno e suficiente para milhões de idosos que irão se aposentar nas próximas décadas. Se não são estabelecidos mecanismos para evitar a queda das rendas na velhice, em razão da falta de sistema previdenciário adequado, o progresso que tem sido feito na redução da pobreza e da desigualdade ao longo da última década (ver Barros et al., 2009 e Lustig e López-Calva, 2010) poderia desaparecer. A estrutura que a região tem para enfrentar esse desafio é frágil: os sistemas previdenciários contributivos que têm a função de trasladar o consumo presente (o que se produz quando a pessoa trabalha) para o consumo futuro (aquele realizado quando o indivíduo não pode trabalhar) não estão funcionando bem. Esses sistemas têm se apoiado no mercado de trabalho para forçar a economizar os trabalhadores

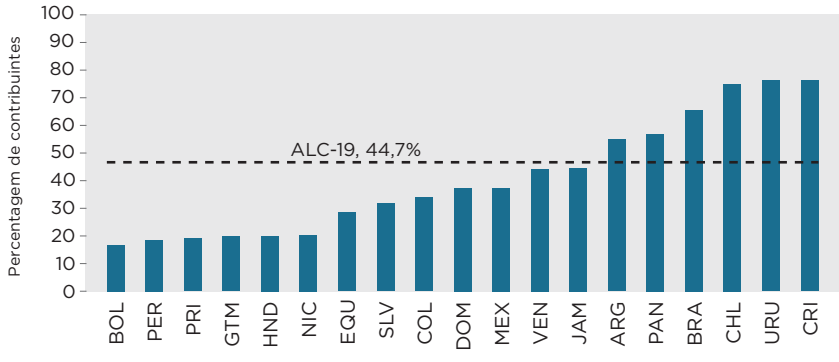
formais, isto é, aqueles que têm um trabalho por meio do qual fazem contribuições para um regime previdenciário. No entanto, apesar de haver grande variabilidade entre os países, em média pouco mais de quatro em cada dez trabalhadores da ALC contribuem para algum sistema previdenciário em um determinado momento (ver Gráfico 1.1).

Em razão de a região ter pouca capacidade de gerar emprego formal, o mercado de trabalho não consegue forçar economia suficiente para financiar as aposentadorias de um grande número de trabalhadores (porque há aqueles que nunca tiveram um emprego formal durante sua vida de trabalho, ou porque tinham apenas empregos formais intermitentes). De acordo com as projeções deste livro, entre 47% e 60% dos 140 milhões de adultos na terceira idade (cerca de 66-83 milhões de pessoas) chegarão à idade de aposentadoria sem ter gerado a economia suficiente para financiar uma previdência para sua velhice.

Este é um enorme desafio para os países da ALC, e será um dos principais eixos da política econômica e social nas próximas décadas. À medida que a população vá envelhecendo, as pressões para que haja uma maior cobertura previdenciária irão aumentar. Especialmente porque em 2050 os idosos constituirão entre 20% e 30% do eleitorado potencial.

A direção que os países escolham para enfrentar o desafio da baixa cobertura terá repercussões importantes, não só na capacidade de

Gráfico 1.1
Porcentagem de contribuintes com relação aos ocupados: 2010



Fonte: Elaboração própria tomando como base a pesquisa em domicílios (circa 2010).
Nota: ALC-19 corresponde à média ponderada dos 19 países analisados.

fornecer segurança para os idosos, mas também em muitas outras áreas de desempenho econômico e social da região. A falta de cobertura implica pobreza entre os idosos e suas famílias (consequências sociais). Mas isso não é tudo. Implica, também, potenciais passivos nas contas dos Estados, que vão tentar fechar a lacuna da cobertura previdenciária (consequências fiscais), grandes custos de oportunidade e problemas no mercado de trabalho (consequências econômicas) e tensões no contrato social intergeracional (implicações políticas).

Consequências sociais da falta de cobertura

Um bom sistema previdenciário, com ampla cobertura, permite que a pobreza na terceira idade diminua significativamente. Ao avaliar os dados da região, observa-se que os idosos não são, necessariamente, os mais pobres dentro de um país. Na ALC, a taxa média de pobreza entre os idosos é de 19,3%, enquanto a dos menores de 15 anos atinge 30,7% (ver Quadro 1.1). No entanto, o que assegura que os idosos não caiam na pobreza é justamente a existência de sistemas previdenciários adequados (Gasparini, Gutiérrez e Tornarolli, 2007). Tanto é assim que, em países com uma cobertura abrangente de sistemas previdenciários (medida como a porcentagem de idosos que recebem uma aposentadoria), como Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Uruguai, a pobreza diminui na terceira idade (em alguns países, de jeito destacado), em contraste com muitos outros países da região onde a pobreza entre os idosos é semelhante ou maior do que a da média nacional.

Se se comparam pares de países com níveis de renda e pobreza semelhantes, mas com diferentes graus de cobertura em seus sistemas de previdência, é possível perceber as diferenças radicais na dimensão da pobreza que enfrentam os idosos (ver o Gráfico 1.2). Além disso, os sistemas de previdência que oferecem ampla cobertura têm a vantagem adicional de, até certo ponto, reduzirem a desigualdade de renda gerada pelo mercado de trabalho.

A ausência de um sistema previdenciário adequado faz com que os idosos tenham de trabalhar após a idade da aposentadoria. Assim,

Tabela 1.1
Taxa de pobreza por idade e país (em porcentagem): 2010

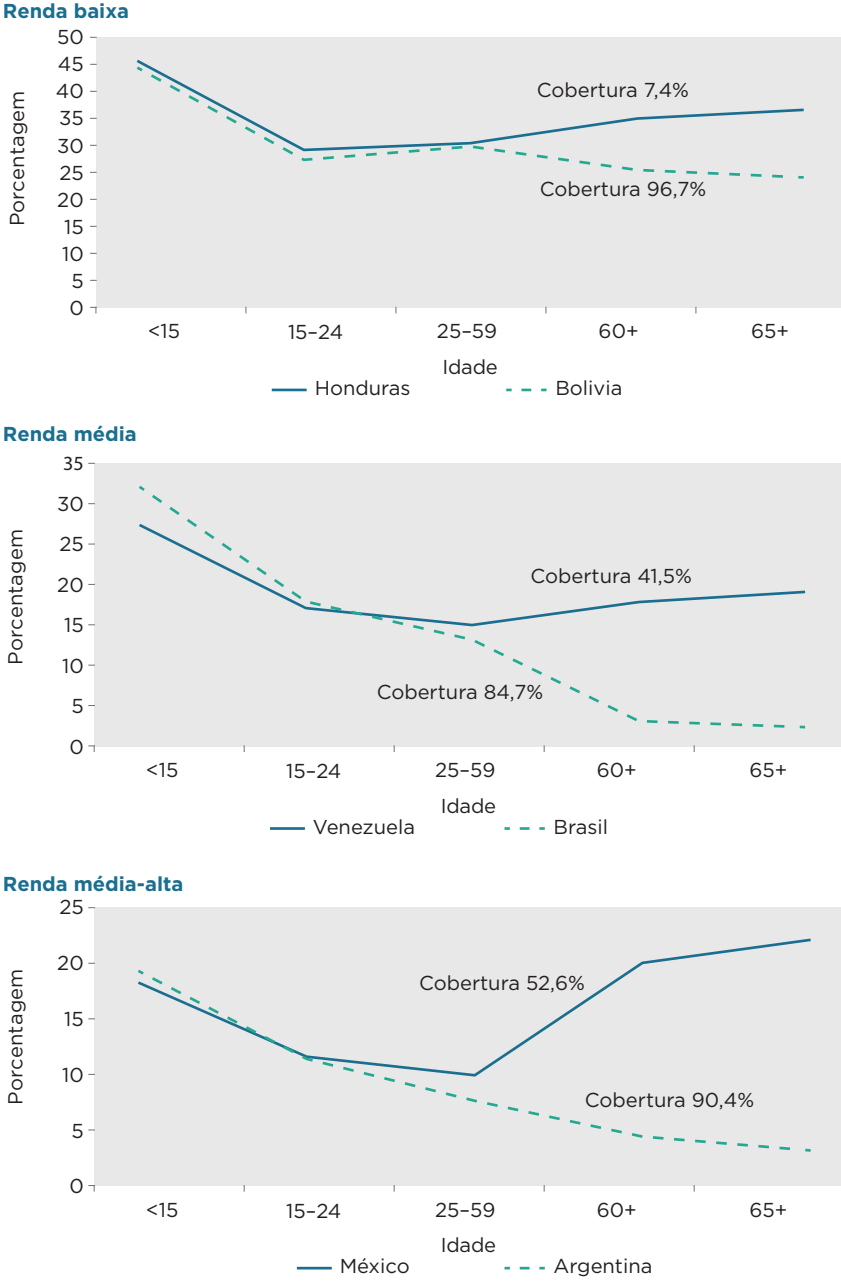
País/Região	Todos	<15	15-24	25-59	60+	65+
ARG	11,0	19,2	11,6	8,0	4,9	3,7
BOL	35,0	44,5	28,4	30,7	26,6	25,3
BRA	18,2	31,8	18,3	13,8	4,2	3,5
CHL	5,2	8,6	5,5	4,2	2,5	2,3
COL	37,8	46,3	36,3	31,0	42,2	44,3
CRI	11,6	16,7	8,7	8,5	17,0	18,5
DOM	18,7	26,8	16,6	14,0	16,0	15,6
EQU	17,6	24,0	15,1	13,8	16,2	17,2
SLV	27,1	35,2	24,9	22,4	20,3	20,7
GTM	33,9	42,4	28,9	27,6	28,2	29,1
HND	36,9	45,7	30,1	31,3	35,6	37,1
MEX	13,9	18,2	11,8	10,2	19,9	21,9
NIC	42,7	53,2	38,5	36,6	32,5	32,5
PAN	22,3	32,4	21,8	16,6	17,0	18,2
PRI	21,4	29,7	18,1	16,5	16,9	17,2
PER	25,2	36,0	21,4	20,1	19,5	20,1
URU	6,7	14,6	7,2	4,8	1,1	0,9
VEN	19,8	27,3	17,5	15,5	18,2	19,4
ALC-18	22,5	30,7	20,0	18,1	18,8	19,3

Fonte: Cotlear (2011).
Notas: Linha de pobreza US$2,5 diários a PPA.
ALC-18 corresponde à média ponderada dos 18 países do quadro.

em países com alta cobertura, como Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai, a porcentagem de idosos com 80 anos que trabalha não excede 5%, enquanto em países com baixa cobertura, como Honduras, Nicarágua e Peru, essa porcentagem é de cerca de 20%.

Nos países onde o sistema previdenciário falha, o aumento da pobreza na terceira idade tem sido atenuado, em grande parte em razão do apoio que as famílias prestam aos seus idosos, ao funcionar como uma rede de segurança informal. Algumas estatísticas permitem endossar essa afirmação. Na América Latina, 75% dos idosos vivem com parentes, em comparação com 30% na Europa, Estados Unidos e Canadá (Nações Unidas, 2005). No entanto, duas tendências inexoráveis

Gráfico 1.2
Taxa de pobreza por idade: comparação entre países, 2010



Fonte: Elaboração própria utilizando dados de Cotlear (2011).
Nota: Cobertura refere-se à porcentagem de adultos a partir de 65 anos que recebem uma aposentadoria.

vão testar essa rede assistencial. A primeira tem a ver com os avanços da medicina e a expansão dos sistemas de saúde, que permitem que as pessoas vivam muito mais tempo. Prova disso é que hoje, na ALC, a expectativa de vida ao nascer é de 74,2 anos e está previsto que em 2050 seja de 80,3 anos. Essas são, naturalmente, boas notícias, especialmente se o aumento na expectativa de vida é acompanhado por melhorias na qualidade de vida. Mas não há dúvida de que mudam a estrutura etária da região de forma significativa. A segunda tendên-

Quadro 1.1
A aposentadoria reduz a desigualdade?

A aposentadoria está contribuindo para a desigualdade na ALC ou reduzindo-a? Para responder a esta pergunta, devemos abordar as seguintes questões: O que é aposentadoria? O que significa promover a desigualdade?

Aqui, aposentadoria é definida como a renda recebida pelas famílias a partir de um sistema de seguridade social. Há (pelo menos) dois outros tipos de *aposentadoria*: 1) as que provêm de um regime (privado) de capitalização individual; e 2) a aposentadoria não contributiva (assistência social).

A aposentadoria estaria *promovendo a desigualdade* se, após adicioná-la às rendas pré-aposentadoria, os indicadores de desigualdade superassem o nível observado antes dessa adição.

As análises da incidência de Argentina (2009), Bolívia (2009), Brasil (2009), México (2010), Peru (2009) e Uruguai (2009) apresentam os seguintes resultados, que são apresentados no Quadro 1.1.1:[a]

- A aposentadoria como parte do Produto Interno Bruto (PIB) varia substancialmente. No Brasil, no Uruguai e na Argentina, ela é responsável por 9,1%, 8,7% e 7,2% do PIB, respectivamente; no México e na Bolívia, representa 3,7% e 3,5%, respectivamente; e no Peru, apenas 0,9%.
- No Uruguai, na Argentina e no Brasil, que têm sistemas com ampla cobertura, a aposentadoria é promotora de igualdade. No México e no Peru, gerou leve desigualdade. Na Bolívia, seus efeitos são neutros.

De acordo com o exposto, a priori não é possível afirmar que a aposentadoria na ALC seja sistematicamente regressiva. De fato, em sistemas com uma cobertura abrangente, reduz sistematicamente a desigualdade. No entanto, nos casos do México e do Peru, o fato de que esteja provocando desequilíbrios é particularmente problemático, uma vez que os sistemas de seguridade social nesses países dependem parcialmente de impostos gerais.

[a] Para referências, ver o quadro. O ano entre parênteses refere-se ao ano da pesquisa em domicílios utilizada na análise de incidência.

(continua na página seguinte)

cia é que as famílias estão ficando menores: enquanto em 1960, uma família média regional tinha 5,9 filhos e em 2000 tinha 2,5 filhos. Em 2050, espera-se que o número chegue a 1,8 (Celade, 2011).

Uma dimensão adicional deste desafio é gênero. Em razão da estrutura familiar na qual se sustentam a maioria dos domicílios na região, e a boa parte das tradições, muitas das tarefas associadas ao cuidado dos idosos vão cair sobre as mulheres. No México, por exemplo, as filhas gastam 22 horas por semana, em média, para cuidar do

Quadro 1.1
A aposentadoria reduz a desigualdade? *(continuação)*

A aposentadoria também é importante para a redução da pobreza, especialmente no Uruguai, no Brasil e na Argentina. No entanto, seu efeito na redução da pobreza no Peru é muito pequeno. Esses resultados estão associados com a cobertura da população de idosos, bem como a significância *per capita* da aposentadoria. Além disso, os resultados também são uma consequência da extensão da informalidade. No entanto, é preciso ter cuidado porque, por exemplo no Uruguai, em razão da falta de sistemas de controle adequados no passado, pessoas que nunca contribuíram (ou não tinham contribuído de forma suficiente) com o sistema de seguridade social receberam assistência de aposentadoria na terceira idade.

Tabela 1.1.1
Análise de incidência da aposentadoria na pobreza e a desigualdade em países seletos da ALC

	Argentina (2009)	Bolívia (2009)	Brasil (2009)	México (2010)	Peru (2009)	Uruguai (2009)
Aposentadoria como porcentagem do PIB	7,2	3,5	9,1	3,7	0,9	8,7
Gini pré-aposentadoria	0,506	0,503	0,600	0,509	0,503	0,527
Gini pós-aposentadoria	0,489	0,503	0,579	0,511	0,504	0,492
Variação (em porcentagem)	-3,4%	0,0%	-3,5%	0,4%	0,2%	-6,6%
Pobreza pré-aposentadoria	16,8	20,0	20,7	13,3	15,5	8,5
Pobreza pós-aposentadoria	13,0	19,6	15,1	12,6	15,2	5,1
Variação (em porcentagem)	-22,6%	-2,0%	-27,1%	-5,3%	-1,9%	-40,0%

Fonte: Lustig, Pessino e Scott (2013).
Nota: A pobreza em porcentagem é medida a partir da linha internacional de pobreza, de de US$ 2,50 por dia, de acordo com a paridade do poder de aquisitivo (PPA). Para a Argentina, o índice de Gini pré-aposentadoria/pobreza é para a renda líquida do mercado (isto é: renda do mercado menos os impostos sobre a renda e as contribuições para a seguridade social). Para os demais países, o índice de Gini/pobreza é para a renda do mercado. Para definições e metodologia, ver Lustig, Nora e Sean Higgins (2013).

idoso, enquanto os filhos destinam 8 (Eagle et al., 2010). No Chile, 86% dos cuidadores de idosos são mulheres. Na maioria dos casos, este papel é desempenhado pela esposa ou filha do idoso (Cannobbio e Jeri, 2010).

Em suma, a falta de cobertura, juntamente com as mudanças demográficas, em muitos casos, obrigarão as famílias a dedicar mais recursos, tanto financeiros como humanos, para cuidar de seus idosos. Esses recursos econômicos poderiam ser usados para outros fins, tais como investimentos em saúde, educação ou mesmo habitação, que as famílias devem fazer para as gerações futuras. Além disso, a falta de cobertura pode forçar alguns membros da família, provavelmente as mulheres, a deixar o mercado de trabalho para cuidar dos idosos.

Consequências fiscais: as pressões dos custos visíveis e os latentes

Tradicionalmente, a maior preocupação dos países da região no que diz respeito aos sistemas previdenciários públicos tem sido sua sustentabilidade financeira perante os custos fiscais que gera o envelhecimento. Conforme discutido anteriormente, esta é uma das principais razões que impulsaram as grandes reformas da década de 1990. De fato, os custos fiscais dos sistemas públicos de repartição e da transição ainda estão presentes em grande parte dos países da região (ver Quadro 1.2). Este é o caso do Brasil, da Colômbia e do Uruguai, onde os gastos com previdência social superam, de modo significativo, os gastos com saúde e educação combinados. Mesmo no Chile, que se adiantou em quase 15 anos com relação ao resto da região, atualmente esse custo é de 3% do Produto Interno Bruto (PIB) (CEPAL, 2012).

A falta de cobertura implica um custo fiscal latente na região. Dado que os governos democráticos da ALC não vão poder ignorar as demandas de uma porcentagem crescente da população (*vide* o desenvolvimento das implicações políticas mais para frente), os países devem alocar cada vez mais recursos para suprir essa falta de cobertura previdenciária.

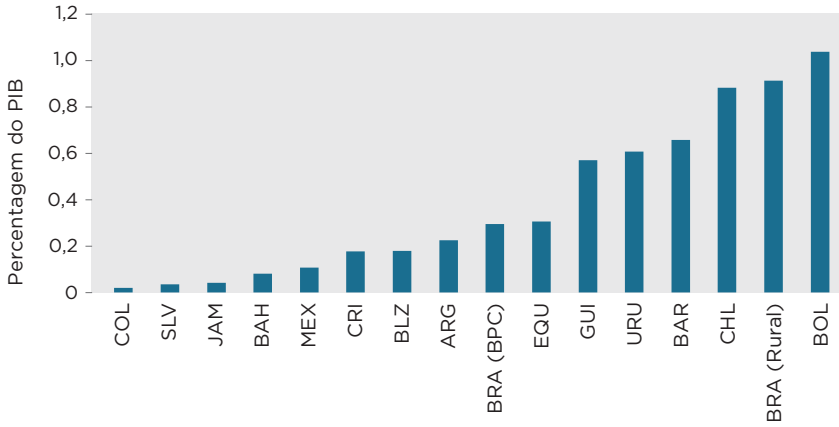
Tabela 1.2
O gasto social na região como porcentagem do PIB, 2009

País	Total	Educação	Saúde	Seguridade Social	Outros
ARG[a]	27,8	6,7	6,2	12,9	2,0
BOL[b]	18,4	8,0	3,2	5,7	1,5
BRA[a]	27,1	5,9	5,2	14,1	1,9
CHL[c]	16,7	4,7	4,1	7,5	0,4
COL[c]	14,5	3,1	1,9	8,6	0,9
CRI[d]	22,4	7,0	6,6	6,4	2,4
EQU[c]	9,4	5,4	1,8	1,7	0,5
SLV[b]	13,0	3,9	4,1	4,3	0,7
GTM[e]	8,1	3,5	1,4	1,2	2,0
HND[c]	12,2	8,0	3,5	0,7	0,0
JAM[c]	10,7	6,6	2,7	0,5	0,9
MEX[f]	11,2	3,9	2,8	3,0	1,5
PAN[c]	10,5	4,0	2,2	1,6	2,8
PRI[g]	11,0	4,7	2,3	3,9	0,2
PER	10,0	3,2	1,6	3,3	1,9
DOM[c]	7,7	2,4	1,4	2,2	1,7
URU[a]	23,3	5,2	4,9	11,6	1,7

Fonte: CEPAL (2012).
Notas:
[a] Governo consolidado.
[b] Refere-se ao setor público não financeiro.
[c] Refere-se ao governo central.
[d] Setor público total.
[e] Administração central.
[f] Setor público orçamentário.
[g] Refere-se ao governo central orçamentário.

De fato, à medida que mais recursos são destinados a fechar as brechas na cobertura previdenciária, em alguns países da região esse custo latente está começando a se materializar. Mais da metade dos países da ALC tem atualmente algum tipo de sistema previdenciário não contributivo, que oferece benefícios previdenciários que não estão ligados a contribuições passadas. Na Argentina, na Bolívia, no Brasil e no Chile, por exemplo, essa classe tem conseguido aumentar a cobertura previdenciária a níveis comparáveis aos dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Essa situação foi alcançada com um esforço orçamentário importante.

Gráfico 1.3
Gasto público em aposentadorias não contributivas (porcentagem do PIB)



Fonte: Elaboração própria utilizando dados de HelpAge (2012).

Na Argentina, para citar um exemplo, o gasto com aposentadoria não contributiva aumentou para 2% do PIB anual. Assim, o país conseguiu aumentar a sua cobertura previdenciária de 70% para 90% em apenas um ano (Lustig e Pessino, 2012). O Brasil destina anualmente 0,9% do PIB para aposentadoria não contributiva (rural e urbana); a Bolívia, 1%; e o Chile, em torno de 0,9% do PIB (ver Gráfico 1.3). Como veremos nos próximos capítulos, o custo da aposentadoria não contributiva poderá triplicar em termos do PIB, como consequência, unicamente, do envelhecimento.

Portanto, a falta de cobertura nos sistemas contributivos já está gerando passivos, não apenas contingentes, mas também explícitos, na forma de aposentadoria futura não contributiva. A previsível extensão futura deste tipo de aposentadoria ressalta novamente os desafios fiscais da transição demográfica.

Consequências econômicas: o valor real das aposentadorias

As experiências da Argentina, da Bolívia, do Brasil e do Chile trazem uma mensagem claramente positiva: eliminar a pobreza na terceira idade é possível. Mas, ao mesmo tempo, apresenta um aviso: propor-

cionar essa cobertura universal exige grandes mobilizações de recursos. Como não existem fontes de financiamento adicionais de fácil acesso (tributárias ou não), os Estados transferem ao sistema previdenciário recursos importantes que poderiam ser destinados aos necessários investimentos em infraestrutura, saúde e educação.

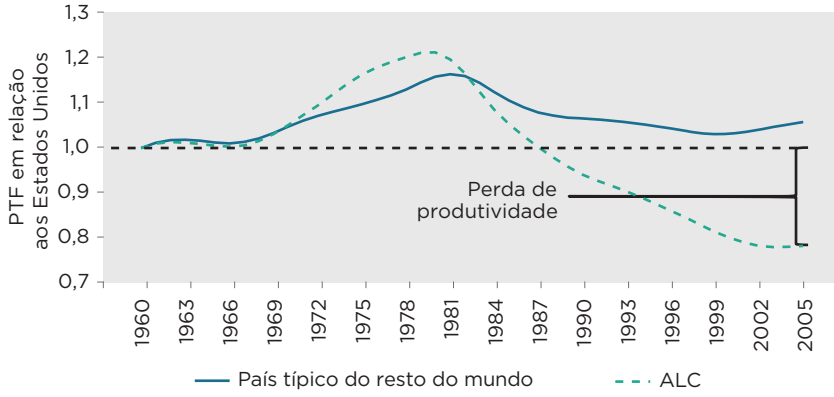
Além disso, a implementação de aposentadoria não contributiva pode ter impactos negativos nos sistemas contributivos atuais e no funcionamento do mercado de trabalho, especialmente se é desenvolvida em paralelo, até mesmo como uma alternativa, aos sistemas contributivos, e não está integrada. Dito de um modo concreto, a medida pode reduzir o interesse dos trabalhadores, especialmente os de rendas médias e baixas, em obter um emprego formal, no qual exista aporte a um sistema previdenciário contributivo. Isso será particularmente relevante para os sistemas nos quais a parte não contributiva não esteja integrada com o sistema contributivo, e sua obtenção está condicionada ao fato de não ter alcançado uma aposentadoria pela via contributiva. A longo prazo, este tipo de desenho tem o potencial de gerar mais distorção em um mercado de trabalho que já está produzindo pouco emprego formal e, consequentemente, pouca poupança previdenciária.

Esses programas não contributivos não se restringem às aposentadorias. Tanto é assim que, a partir das limitações do mercado de trabalho para fornecer um pacote amplo de prestações de seguridade social para a maioria dos cidadãos, têm surgido na região programas não contributivos de saúde, moradia e creche que estão se transformando em uma verdadeira rede de seguridade social paralela àqueles que têm um empregos informal (Levy, 2008). Embora o maior bem-estar dos beneficiários seja tangível, assinala-se que este tipo de programa oferece um subsídio para a informalidade que diminui a criação de emprego formal[4] e, portanto, impacta na afiliação aos sistemas previdenciários contributivos.

Finalmente, do ponto de vista do desempenho macroeconômico, os sistemas previdenciários podem configurar-se como aliados ou como um entrave ao crescimento da produtividade. Nos últimos 40

[4] Cf. Bosch e Campos (2010); Camacho, Conover e Hoyos (2009), e Amarante et al. (2011).

Gráfico 1.4
Evolução do PIB *per capita*, acumulação de fatores e produtividade: Estados Unidos vs. ALC, 1960–2006



Fonte: Pagés (2010).
Nota: PTF é a produtividade total dos fatores, que aproxima a eficiência da economia.

anos, a região perdeu terreno com relação aos Estados Unidos (Gráfico 1.4). No momento, a razão (*ratio*) do PIB *per capita* é 40% menor do que em 1960. A maior parte dessa queda é em razão da redução continuada da produtividade em relação aos Estados Unidos, que tem ocorrido desde o início dos anos 1980. Essa perda de produtividade é devida, em grande medida, à incapacidade da região para alocar recursos de forma eficiente. Um bom desenho do sistema previdenciário poderia incentivar a economia doméstica, bem como a formalidade e a produtividade da força de trabalho (Pagés, 2010; Powell, 2013).

Consequências políticas e institucionais: (quase) tudo é política

Nas próximas décadas, os adultos com mais de 65 anos constituirão entre 20% e 30% do eleitorado potencial da região e, portanto, suas demandas serão determinantes para escolher um ou outro governo. Neste contexto, compensar a falta de cobertura previdenciária provavelmente constituirá um dos requisitos das próximas gerações. Vale notar aqui que na Europa, onde a transição demográfica já está muito avançada (a porcentagem de pessoas com mais de 65 anos é

três vezes superior à observada na ALC: 16,5% vs. 6,8%), vários autores têm mostrado a dificuldade de realizar qualquer reforma para diminuir os benefícios previdenciários para idosos (Galasso e Profeta, 2002; Mulligan e Sala-i-Martin, 1999).

Em razão da ausência de instituições fortes e regras claras de controle fiscal na região, os gastos públicos poderiam ser enviesados para aqueles segmentos da população que concentram maior peso político. É o que acontece ao garantir benefícios previdenciários, já que o ganho político é imediato e a maior parte do custo será pago pelas gerações futuras. Este efeito tornar-se-á mais pronunciado conforme a população da região envelheça.

Além disso, do ponto de vista do desenvolvimento econômico do país, destinar grandes recursos orçamentários para o gasto previdenciário pode não ser o mais eficiente. É mais do que provável que os investimentos produtivos em saúde, educação e infraestrutura, áreas em que a região está atrasada, tenham maior alcance na hora de promover o crescimento econômico a longo prazo e beneficiar as gerações futuras. Um exemplo é o caso do Brasil, que gasta cerca de um ponto do PIB para fornecer aposentadorias a cerca de 6 milhões de idosos em áreas rurais, enquanto gasta 0,5% do PIB no programa de transferências condicionadas *Bolsa Família*, destinado a melhorar a educação e a saúde das gerações futuras, beneficiando mais de 50 milhões de pessoas em 11 milhões de domicílios.

Em última análise, a falta de um sistema adequado para transferir a poupança presente à poupança futura por meio do mercado de trabalho vai implicar um desafio multidimensional que os países terão de enfrentar nas próximas décadas. Com exceção da Argentina e do Uruguai, onde o envelhecimento da população é avançado, o resto dos países da ALC tem, ainda, populações relativamente jovens que permitem enfrentar reformas com tempo. Mas esta janela demográfica ameaça fechar muito rapidamente.

Como guia

Este livro tem três objetivos principais. Primeiro, propor um diagnóstico da situação da cobertura previdenciária na ALC. Segundo, apre-

sentar uma estrutura conceitual que permita entender e sistematizar as lições que surgem a partir desse diagnóstico. E, terceiro, oferecer uma direção para onde reformar. É claro que a região é tão heterogênea que nela convivem realidades previdenciárias extremamente diferentes. Por isso, o propósito deste livro não é apenas prescrever receitas ou fórmulas, mas ajudar a compreender as causas de determinadas realidades previdenciárias e estabelecer as possíveis vias de melhoria de acordo com as evidências acumuladas pelas políticas da região. Além disso, o foco é no funcionamento do mercado de trabalho, sem entrar em detalhes a respeito de outros elementos financeiros e atuariais que são tratados mais superficialmente.

Os capítulos são resumidos de forma breve a seguir.

Compreender a magnitude do desafio (Capítulo 2)

Os desafios que a região enfrenta são de grande magnitude. Para delinear esse cenário, no Capítulo 2 é descrita em dez fatos estilizados a situação atual da cobertura, com as nuances que criam grandes diferenças entre os países. Se bem não existiu na ALC um fluxo de reformas previdenciárias semelhante ao dos anos 1990, na última década aconteceram grandes inovações, especialmente no que se refere à expansão de pilares não contributivos. Essas mudanças criaram uma realidade previdenciária marcada por contrastes, com grandes avanços na cobertura e enormes dúvidas sobre a capacidade dos mercados de trabalho para fornecer um mecanismo de poupança para a velhice capaz de enfrentar a transição demográfica iminente na região.

Entenda que aposentadorias são muito mais do que aposentadorias (Capítulo 3)

Uma mensagem central que procura difundir este livro é a de que os sistemas previdenciários têm implicações muito maiores do que as de encontrar mecanismos para proporcionar uma renda digna aos idosos. Do próprio título, *Melhores aposentadorias, melhores trabalhos*, a obra tenta estabelecer que há uma ligação íntima entre os sistemas previdenciários e toda a arquitetura tributária, trabalhista e social que é sustentada no mercado de trabalho. No Capítulo 3, reflete-se sobre a falta de cobertura e argumenta-se que a situação em que se encontram os países da região é o resultado de um desenho origi-

nal da seguridade social e um equilíbrio resultante das decisões do Estado, os trabalhadores e as empresas. Entender esse equilíbrio proporciona um contexto no qual pensar sobre as distintas alternativas disponíveis para aumentar a cobertura previdenciária.

Aprenda com o que outros fizeram (Capítulo 4)

A ALC é uma das regiões do mundo com maior quantidade de inovações na política social e econômica. A partir dessa premissa, no Capítulo 4 são documentadas, de forma crítica, algumas das políticas que têm sido implementadas para aumentar a cobertura previdenciária. Neste sentido, o texto adverte que as perguntas não respondidas quase superam as respostas e enfatiza que é preciso saber muito mais sobre o impacto quantitativo e qualitativo de muitas das medidas que os países já estão executando.

Ir para a direção certa (Capítulo 5)

Os pontos de partida dos países da região, e dos seus sistemas previdenciários, são muito diversos. Por este motivo, não se faz uma recomendação específica que resolve o problema de todas essas realidades. No entanto, grande parte dos princípios, assim como também os potenciais instrumentos para implementá-los, são relativamente generalizáveis. Eles são o objeto de estudo deste capítulo. Para desenvolver a análise, o texto propõe duas ideias fortes que funcionam como guias para a cobertura universal. A primeira afirma que, se o objetivo é, realmente, a cobertura universal, é preciso pensar em um desenho no qual o objeto do seguro previdenciário seja o cidadão, e não o trabalhador. Este objetivo pode ser materializado com uma aposentadoria universal para idosos de determinada idade e com algum critério de residência. Com a certeza de que este pilar existe, ou está em plena expansão em muitos países, este livro defende sua universalização, assim como dotá-lo de uma institucionalidade que permita sua sustentabilidade fiscal no longo prazo.

A segunda ideia sustenta a necessidade urgente de aumentar a cobertura pelo reforço dos sistemas contributivos obrigatórios para garantir o nível das aposentadorias no longo prazo. Entre as medidas disponíveis para alcançar esse fim figuram os subsídios para as contribuições, as melhoras da fiscalização do mercado de trabalho, o au-

mento da informação e a educação financeiras e as inovações e mecanismos de poupança para determinados grupos. Este capítulo quantifica as medidas monetárias e projeta o seu potencial para melhorar a cobertura.

Garantir a sustentabilidade fiscal e política de reformas (Capítulo 6)

As reformas para alcançar a cobertura universal exigirão recursos adicionais. As estimativas deste livro sugerem que um pilar universal e um importante subsídio para as contribuições podem custar entre 1% e 2% do PIB em 2010, aproximadamente um ponto mais do que a despesa atual em aposentadoria não contributiva, e podem permanecer constantes se são atualizadas pela inflação. No Capítulo 6 analisa-se quais são as melhores fontes de financiamento para esses recursos e qual é a forma mais eficiente de lidar com a complexa economia política das reformas.

DEZ FATOS BÁSICOS DA COBERTURA PREVIDENCIÁRIA NA REGIÃO

2

Resumo:

Alguns países da região fracassaram ao proporcionar um mecanismo adequado de poupança na senilidade e a grande maioria dos idosos não recebe aposentadoria alguma. Outros conseguiram grandes avanços em matéria de cobertura previdenciária por meio de benefícios não contributivos que se estenderam de maneira espetacular durante a última década. No entanto, em maior ou menor medida, todos os países da região têm grandes dificuldades em proporcionar um canal de poupança contínuo a seus trabalhadores no mercado de trabalho. Quase um século depois de implementar as primeiras leis de previdência social, e apesar das grandes reformas dos anos 1990, na maioria dos países da região as futuras gerações de trabalhadores enfrentarão uma situação muito preocupante. Em 2050, entre 47% e 60% dos idosos não terão poupado o suficiente para financiar uma velhice digna. A situação das mulheres é ainda mais grave por sua menor conexão com o mercado de trabalho. Neste capítulo se dimensiona a magnitude da tarefa para fazer frente.

Definição e medição da cobertura

Na região convivem sistemas de repartição e benefício definido, de capitalização individual e contribuição definida e sistemas mistos. As vantagens e desvantagens de ambos os sistemas em termos de sustentabilidade fiscal e repartição do risco entre trabalhadores e Estado já são conhecidas[1]. No entanto, na prática, todos os sistemas previdenciários da região têm um desafio comum: a falta de capacidade para garantir uma aposentadoria adequada a uma parte significativa dos idosos.

O contexto

A cobertura previdenciária é um conceito difícil de definir, medir e também projetar. Ao contrário de outros seguros (saúde, acidente ou vida), em cujo caso a contribuição que se realiza em um determinado momento implica a cobertura imediata contra esse risco, para alcançar a cobertura previdenciária na terceira idade, requer-se uma sucessão prolongada de contribuições. Um indivíduo que contribui hoje com um sistema previdenciário não necessariamente está amparado contra o risco da pobreza na terceira idade. Deste modo, enquanto estabelecer quem está recebendo uma aposentadoria hoje é uma tarefa relativamente simples, saber quem receberá uma aposentadoria amanhã torna-se muito mais complicado. Há três circunstâncias que complicam a possibilidade de estabelecer esta projeção:

- *Em primeiro lugar, muitas pessoas que contribuem a um sistema previdenciário em um dado momento (ou inclusive durante alguns anos) não receberá aposentadoria alguma.* Em muitos sistemas previdenciários, exige-se uma contribuição mínima em termos de anos para se ter acesso a uma aposentadoria (veja a Tabela 2.1). Por exemplo, no Peru, se não contribuir ao sistema público previdenciário durante, ao menos, 20 anos, não se recebe aposentadoria. De maneira similar, em alguns sistemas de contribuição definida, se não se chegou a um determinado número de anos de

[1] No Quadro 2.1, veja um resumo baseado em Barr e Diamond (2006).

Quadro 2.1
Sistemas de aposentadorias: definição de conceitos

Mesmo que este livro não pretenda ser um manual previdenciário, convém definir alguns conceitos que serão úteis nos próximos capítulos.

Tipologia de sistemas de aposentadorias

Sistemas de benefício definido (BD). Nestes sistemas, o nível da aposentadoria está determinado por uma regra baseada na história das contribuições do trabalhador. A regra de benefícios pode ser estabelecida em referência ao último salário ou a um período mais amplo (por exemplo, os cinco ou dez últimos anos de contribuição).

Sistema de contribuição definida (CD). Nestes sistemas, a aposentadoria é determinada pelo valor dos ativos acumulados por um indivíduo durante sua vida ativa. Os benefícios podem ser retirados de uma só vez, a partir de retiradas programadas ou comprando uma anualidade, que proporciona uma renda mensal até o final da vida do indivíduo.

Aposentadoria não contributiva (ANC). Os benefícios previdenciários não respondem a nenhum tipo de aporte ou contribuição do indivíduo. Podem ser outorgados universalmente, como na Bolívia, ou estar focados, por exemplo, na condição de ter um determinado nível de renda ou não receber aposentadoria contributiva (normalmente o Estado estabelece um nível de aposentadoria e seu ajuste ao longo do tempo).

Financiamento

Totalmente financiados. Os benefícios previdenciários são pagos por meio dos ativos acumulados no plano de aposentadorias.

Parcialmente financiados. Os benefícios previdenciários são pagos, por um lado, pelos ativos acumulados e, por outro lado, pelas contribuições presentes dos trabalhadores ou por impostos gerais do Estado.

Sem fundos. Os benefícios previdenciários são pagos pelas contribuições ou pelos impostos gerais do Estado.

Os sistemas parcialmente financiados ou sem fundos são geralmente denominados de repartição ou PAYG, segundo sua sigla em inglês (*pay as you go*).

Ainda que na teoria as combinações de sistema e financiamento possam ser variadas (veja Barr e Diamond, 2006), na região, os sistemas de benefício definido estão ou parcialmente financiados ou sem fundos, o que implica uma transferência intergeracional de trabalhadores ocupados (que pagam contribuições) a idosos que contribuíram no passado e recebem aposentadorias. É no caso desses sistemas que a crescente pressão demográfica implicará maiores riscos fiscais. Os sistemas de contribuição definida são totalmente financiados e, portanto, as aposentadorias de cada geração são financiadas com suas próprias poupanças. As aposentadorias não contributivas constituem um caso extremo de sistema de benefício definido

(continua na página seguinte)

Quadro 2.1
Sistemas de aposentadorias: definição de conceitos *(cont.)*

no qual não há contribuições e, portanto, têm de ser financiados com impostos gerais.

Os distintos sistemas distribuem os riscos de maneira diferente

Devem-se distinguir os riscos principais dos sistemas previdenciários: o risco da longevidade e o risco financeiro.

O **risco da longevidade** deriva do fato de que o trabalhador/assegurado supere sua expectativa de vida. Isso faz com que os fundos acumulados para financiar a aposentadoria do indivíduo possam esgotar-se.

O **risco financeiro** deriva da dependência que tem o valor da poupança previdenciária da rentabilidade que se obtenha de seu investimento nos mercados financeiros, cuja volatilidade produz taxas que podem chegar, inclusive, a ser negativas.

No caso dos sistemas de benefício definido, é o Estado, ou a entidade pública ou privada promotora do plano, que assume ambos os riscos, o da longevidade e o financeiro, tanto na etapa ativa do registrado (enquanto contribui) como em sua etapa passiva (enquanto recebe uma aposentadoria).

Nos sistemas de contribuição definida, é o registrado quem assume os riscos de longevidade e os financeiros em sua etapa ativa. Ao atingir a idade da aposentadoria, o registrado pode optar por dois produtos: renda vitalícia ou retiradas programadas, ou, ocasionalmente, por uma retirada total dos fundos.

Se se opta por adquirir uma renda vitalícia, o registrado deverá entregar seu capital acumulado a uma empresa de seguros, que a partir desse momento assumirá o risco de longevidade e o financeiro. No caso em que opte por uma retirada programada, o registrado mantém a propriedade do valor acumulado e a administradora do fundo lhe abonaria mensalmente uma renda que recalcularia anualmente em função do rendimento financeiro obtido e da estimativa de expectativa de vida atualizada. Portanto, o registrado assumiria também durante a sua aposentadoria os riscos de longevidade e financeiro.

Os sistemas da região

Na região convive uma rica variedade de sistemas. Antes das grandes reformas dos anos 1990, todos os países tinham sistemas de benefícios definidos em maior ou menor medida financiados. Depois da reforma chilena de 1981, outros nove países passaram a sistemas de contribuição definida. No entanto, os sistemas de benefício ainda persistem, inclusive nos países em que houve reformas. No Chile, em El Salvador, no México e na República Dominicana continuam existindo de maneira transitória até o seu desaparecimento. Na Colômbia e no Peru, convivem de maneira paralela (e permanente) com os sistemas de contribuição definida, de tal forma que os trabalhadores podem eleger um ou outro. E, finalmente, na Costa Rica, no Panamá e no Uruguai estão integrados com os sistemas de contribuição definida, de tal modo que as aposentadorias que esses países outorgam são uma combinação de benefícios derivados de ambos os sistemas.

(continua na página seguinte)

Quadro 2.1
Sistemas de aposentadorias: definição de conceitos *(cont.)*

Tabela 2.1.1
Regimes contributivos em países selecionados da América Latina e Caribe

	Regime contributivo	
País	Regime de benefício definido	Regime de contribuição definida
Argentina	√	
Bahamas	√	
Barbados	√	
Belize	√	
Bolívia	√	
Brasil	√	
Chile	√ (T)	√
Colômbia	√ (P)	√
Costa Rica	√ (I)	√
Equador	√	
El Salvador	√ (T)	√
Guatemala	√	
Guiana	√	
Haiti	√	
Honduras	√	
Jamaica	√	
México	√ (T)	√
Nicarágua	√	
Panamá	√ (I)	√
Paraguai	√	
Peru	√ (P)	√
Rep. Dominicana	√ (T)	√
Trinidade e Tobago	√	
Uruguai	√ (I)	√
Venezuela	√	

Fonte: Elaboração própria com base nas informações dos sistemas previdenciários.
Nota: T = transitório; P = paralelo; I = integrado.

contribuição, na época da aposentadoria não será possível converter as poupanças em uma aposentadoria periódica. Neste caso, ainda que uma pessoa receba em um único pagamento a quantia da poupança acumulada no momento da aposentadoria, segundo seu padrão de consumo, pode ser que este valor único não cumpra sua função de seguro contra a pobreza na terceira idade.

- *Muitas aposentadorias contributivas serão insuficientes.* Tende-se a falar de indivíduos cobertos (com aposentadoria) e descobertos (sem aposentadoria); a realidade é muito mais complexa. É evidente que existe uma parte importante da população idosa que nunca contribuiu a um sistema previdenciário. No entanto, também é evidente que, como veremos adiante, para aqueles que estiveram registrados, a porcentagem de tempo de afiliação a um sistema previdenciário, denominado densidade de contribuição, varia muito entre indivíduos, já que alguns contribuem pratica-

Tabela 2.1
Número mínimo de anos requeridos para receber uma aposentadoria contributiva

País	Anos	País	Anos
Argentina	30	Guiana	15
Barbados	10	Honduras	15
Belize	10	Jamaica	29
Bolívia	—	México	25
Brasil	30/35	Nicarágua	15
Chile	—	Panamá	18
Colômbia	23.5	Paraguai	25
Costa Rica	37,5/38,5	Peru	20
Cuba	25	República Dominicana	—
Dominica	10	Trinidade e Tobago	15
Equador	30	Uruguai	30
El Salvador	25	Venezuela	15
Guatemala	15		

Fonte: Pallares-Millares, Romero e Whitehouse (2012).
Nota: Quando os anos mínimos de contribuições diferem entre homens e mulheres, se apresentam no quadro como M/H.

mente toda sua vida e muitos têm densidades de contribuição baixíssimas ou muito descontínuas. Isso é especialmente proeminente na ALC, onde há uma alta transição entre trabalhos formais e informais. A consequência é que há uma grande diversidade no nível das aposentadorias. Algumas dessas aposentadorias estão abaixo da linha da pobreza, ou representam uma fração muito pequena dos rendimentos prévios dos trabalhadores.

- *As pessoas que contribuem pouco ou nunca contribuíram a um sistema previdenciário podem receber uma aposentadoria*. Alguns sistemas têm pilares não contributivos de acordo com os quais as pessoas elegíveis recebem uma aposentadoria, mesmo quando não tenham realizado nenhum tipo de contribuição durante sua vida ativa. Este tipo de pilar não contributivo está proliferando na região. Por exemplo, a Bolívia, onde historicamente menos de 20% da população ativa contribui a um sistema previdenciário, tem taxas de cobertura próximas a 90% da população graças à existência de uma aposentadoria universal (*Renda Dignidade*). De maneira similar, as aposentadorias rurais no Brasil dão cobertura a aproximadamente 90% da população rural, quando apenas 5% dessa população empregada contribui.

Portanto, projetar quem terá uma aposentadoria adequada no futuro é uma tarefa extremamente complicada, tanto para os indivíduos, que muitas vezes desconhecem as regras dos sistemas previdenciários, como para o próprio Estado que, ocasionalmente, carece de dados e ferramentas para realizar essa predição. Definitivamente, a porcentagem de registrados ou, inclusive, a porcentagem de contribuintes em um determinado momento a um sistema de aposentadorias, é uma medida muito imperfeita de qual será a porcentagem de idosos assegurados por um plano previdenciário quando essas gerações chegarem à idade da aposentadoria. No entanto, essa informação é a única que em muitos casos se dispõe para realizar essas predições.

Neste contexto, os países necessitam tanto de bons dados como de boas ferramentas para poder estimar qual porcentagem de idosos será assegurada por uma aposentadoria contributiva e de qual valor será esta, apenas assim se poderia quantificar a magnitude do problema da cobertura e poder estimar o custo potencial de fechar essa brecha.

Neste e nos capítulos seguintes, emprega-se a informação das pesquisas realizadas em domicílios dos países que estabelecem tanto quem recebe atualmente uma aposentadoria como quem está atualmente registrado/contribuindo com um sistema previdenciário. Igualmente, na medida do possível, são utilizados dados disponíveis de registros administrativos que apresentam as informações básicas dos registrados/contribuintes de um sistema previdenciário e, o que é mais importante, de densidades de contribuição desses registrados.

Algumas definições

Ao longo deste livro se distingue entre: 1) a contribuição a um sistema previdenciário por meio do mercado de trabalho, que denominaremos *poupança previdenciária*, e 2) o ter acesso a uma renda "adequada" durante a terceira idade, que denominaremos *cobertura previdenciária*[2]. No entanto, o adjetivo "adequado" é de difícil definição. Normalmente, uma aposentadoria é considerada adequada quando supera um limiar absoluto (por exemplo, uma ou duas vezes a linha da pobreza), mas também quando constitui uma proporção significativa da renda do trabalhador durante sua vida ativa[3]. Enquanto obter o nível da aposentadoria presente dos indivíduos por meio pesquisas realizadas em domicílios é algo simples, saber qual porcentagem representa sobre o salário anterior do trabalhador em caráter individual requer uma grande riqueza de dados administrativos, que pouquíssimas vezes estão disponíveis.

Em geral, a poupança previdenciária refere-se às contribuições realizadas de forma obrigatória ao sistema previdenciário. Esta poupança previdenciária é gerada no que se considera um trabalho formal. Mesmo que a definição de formalidade seja também complexa (veja o Quadro 2.2), para o propósito deste livro um trabalho formal é um trabalho no qual o indivíduo e seu empregador realizam contri-

[2] Em rigor, nos sistemas de benefício definido não há poupança individual dado que as contribuição de hoje pagam as aposentadorias de hoje (veja o quadro 2.1); no entanto, há uma poupança nocional com relação à qual os trabalhadores contribuem/poupam para ter uma aposentadoria no futuro.

[3] Por exemplo, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), em seu Convênio 102, estabelece que a aposentadoria de um trabalhador que contribuiu 30 anos a um sistema previdenciário deve equivaler ao menos em 40% do salário de referência.

Quadro 2.2
Definir a informalidade

Definir a informalidade (e, em contraposição, a formalidade) não é trivial, desde que o antropólogo britânico Keith Hart (1973a) começou a utilizar este conceito para se referir ao emergente *trabalho autônomo* em Gana, muitos autores e instituições empregaram a terminologia com certa ambiguidade. As definições de informalidade muitas vezes vêm determinadas pelo que se pode medir na prática. As duas mais comuns são: a *definição produtiva*, que considera informais aqueles trabalhadores, tanto não assalariados como proprietários, que trabalham em unidades de produção de pequeno porte (menos de cinco empregados) e a definição de *proteção social*, segundo a qual um trabalhador é formal se está coberto por um pacote de prestações sociais que oferece a previdência social do país. Outras definições se baseiam na existência de um contrato de trabalho escrito ou não, e no status de legalidade do trabalhador como elementos diferenciadores entre trabalhos formais e informais.

Neste livro, chamaremos trabalhador informal aquele que não contribui com um sistema previdenciário em um momento determinado. Esta definição, mesmo que prática para o propósito deste volume, não está isenta de problemas.

Muitos trabalhadores da região não são obrigados a contribuir, pelo que podem ser, por sua vez, informais (segundo a definição deste livro), mas legais, dado que não estão descumprindo nenhuma normativa vigente no país. O exemplo claro seria um trabalhador não assalariado em países como Bolívia, Equador ou México, onde a contribuição para este público de trabalhadores é opcional.

Além do mais, estabelecer quem contribui em um determinado momento nem sempre é fácil. Ainda que a maior parte das pesquisas reúna esta informação, em alguns casos apenas se reporta para assalariados (Argentina, Equador, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela) e em outros apenas se reporta se o trabalhador está registrado ou não (Bolívia e República Dominicana), o que implica que em algum momento contribuiu, porém não que necessariamente ainda contribui.

Essa conceitualização se complica, ainda mais, do ponto de vista da empresa. É difícil falar de empresas totalmente formais ou informais. Busso, Fazio e Levy (2012), aprofundando no caso do México, argumentam que há empresas que podem contratar tanto os trabalhadores assalariados (pelos quais têm de contribuir) como os trabalhadores não assalariados (sobre os quais não têm a obrigação de contribuir). Ao mesmo tempo, há empresas que contribuem apenas para uma parte dos assalariados, pelos quais são obrigados a contribuir. Por exemplo, no México apenas 20% dos trabalhadores trabalham em empresas que são legais e formais (isto é, que apenas contratam assalariados e que registram todos seus funcionários na previdência social). Cerca de outros 20% trabalham em empresas ilegais ou informais (isto é, que apenas contratam assalariados e não os registram na previdência social). Os demais trabalhadores trabalham em empresas mistas, que cumprem com a legalidade em alguns casos e em outros não, ou que empregam uma combinação de trabalhadores com distintas obrigações com relação à previdência social.

buições à previdência social. Isto é, trabalhadores formais e contribuintes são equivalentes.

Dentro da cobertura previdenciária, este livro distingue entre o que chamamos *cobertura contributiva*, como a daqueles indivíduos que recebem uma aposentadoria financiada por suas poupanças em forma de contribuições e a *cobertura não contributiva*, como a daqueles que obtêm uma aposentadoria que não foi financiada por suas próprias poupanças. Antecipamos que, ocasionalmente, não se poderá distinguir entre as duas, dado que as fontes de informação não permitem.

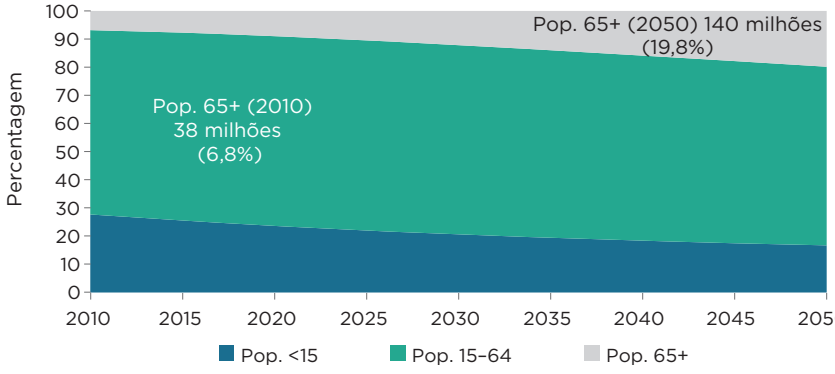
Por último, não é o objetivo desta publicação efetuar uma análise atuarial de cada um dos países da região, nem da variedade de sistemas e regras previdenciárias, por extensão e requisitos de informação. Entretanto, pretende-se, sim, dar uma perspectiva quantitativa a esta análise. Em muitas seções, realizam-se projeções de cobertura e gasto previdenciário. Tais projeções se baseiam em hipóteses estilizadas que servem para ilustrar argumentos importantes de discussão. Na medida do possível, distinguem-se as estimativas fiáveis, que dependem de variáveis cuja evolução se conhece bem (como a demografia), das estimativas que são difíceis de quantificar a longo prazo e das que se possui informação limitada (como as densidades de contribuição).

Dez fatos sobre a cobertura previdenciária na América Latina e no Caribe

Fato I: A região envelhece rapidamente.

A porcentagem de adultos com 65 anos ou mais sobre o total da população quase triplicará nas próximas décadas (veja o Gráfico 2.1). A região está se beneficiando com um grande *bônus demográfico*, situação na qual há muitos jovens para cada idoso, mas que será por curto prazo. Em 2010, havia na região 38 milhões de adultos com 65 anos ou mais. Em 2050, este número será de 140 milhões (Celade, 2011). Isso implica que o número de idosos aumentará em 2,6 milhões por ano entre 2010 e 2050. A região passará a ter 9,6 pessoas em idade ativa para cada idoso em 2010 para 3,2 em 2050.

Gráfico 2.1
Distribuição percentual da população por grupos de idade na América Latina e no Caribe, 2010-2050



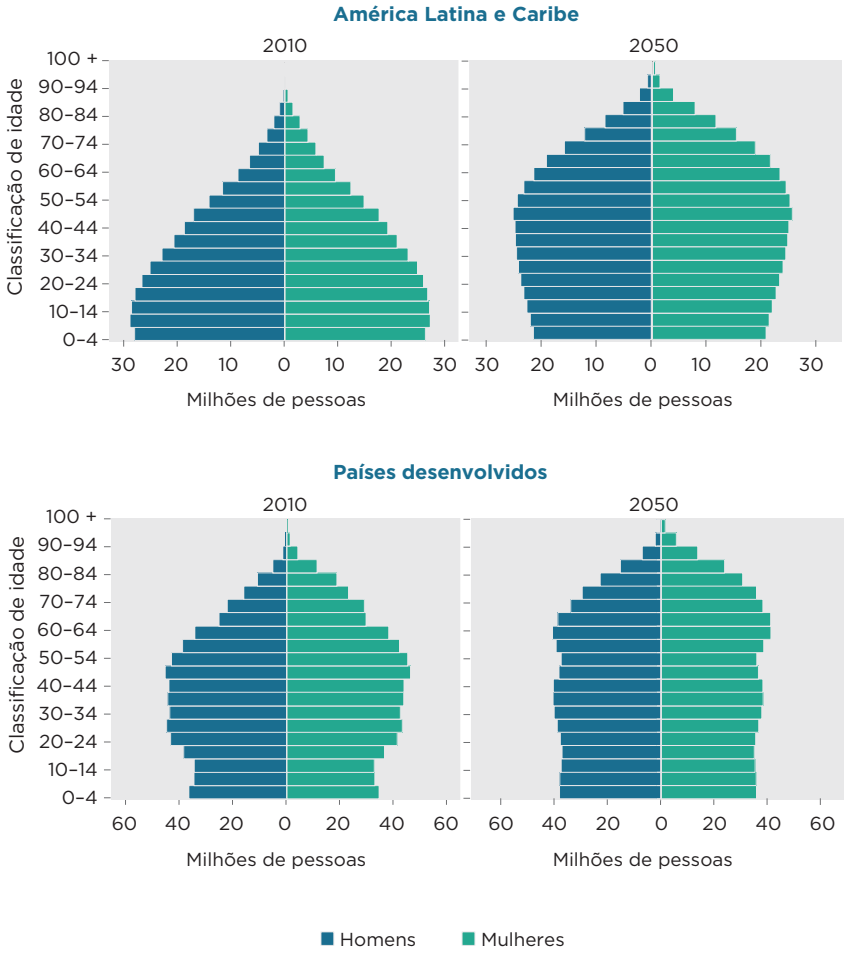
Fonte: Celade (2011) e Nações Unidas (2010).

O aumento da população idosa dever-se-á a um rápido crescimento da expectativa de vida ao nascer (de 74,2 anos, em 2010, para 80,3, em 2050), aliado à queda da taxa de fertilidade (de 2,1, em 2010, para 1,8, em 2050). A transição demográfica é um fato, não é uma variável de decisão dos governos da região. Dentro de 40 anos, as pirâmides populacionais da região serão muito mais parecidas com as dos países desenvolvidos (Gráfico 2.2).

Uma das consequências mais importantes dessa mudança demográfica é que as famílias que hoje são as grandes provedoras de serviços de cuidado e apoio ao idoso ver-se-ão submetidas a uma pressão crescente. Há sérias dúvidas a respeito de que a rede de proteção social, que é a família, conseguirá resistir ao envelhecimento populacional que circunda a região. A relação de apoio aos pais anciãos, que se define pelo quociente entre a população de 80 anos ou mais e a de 50 a 64 anos, passará de 10, em 2000, para 30, em 2050, e para 67, em 2100. Em virtude dos padrões de cuidado aos idosos que se observam hoje na região, serão as mulheres (filhas, irmãs, noras e sobrinhas) as que cuidarão dos idosos (Celade, 2011).

No entanto, como em muitos outros aspectos, a região esconde grandes heterogeneidades em termos de envelhecimento. Há países que já estão em uma fase de envelhecimento da população similar à dos países europeus. No Uruguai e na Argentina, havia em 2000 4,8 e

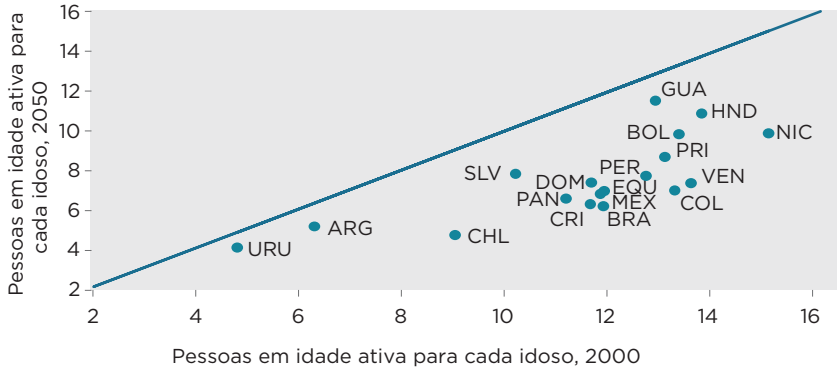
Gráfico 2.2
Pirâmide populacional na América Latina e no Caribe e nos países desenvolvidos, 2010–2050



Fonte: Celade (2011) e Nações Unidas (2010).
Nota: Os países mais desenvolvidos incluem a Europa, América do Norte (exceto o México), Austrália, Nova Zelândia e Japão.

6,3 pessoas em idade ativa para cada idoso, respectivamente. Esses números serão reduzidos a 4,0 e 5,1 em 2050. Outros países estão envelhecendo muito rapidamente. Desse modo, no ano 2000, Brasil, Costa Rica, Equador, México, Panamá e República Dominicana contavam com cerca de 11 pessoas em idade ativa para cada idoso, mas em 2050 haverá seis jovens para cada idoso. Outros países, ainda que também

Gráfico 2.3
Pessoas em idade ativa para cada idoso, 2010–2050



Fonte: Celade (2011).

envelheçam, desfrutarão algumas décadas a mais de bônus demográfico. Deste modo, Bolívia, Guatemala, Honduras e Nicarágua chegarão ao ano de 2050 com aproximadamente dez pessoas em idade ativa para cada idoso (Gráfico 2.3).

Entre outras consequências, esta transição demográfica colocará a política previdenciária como um dos principais elementos das políticas públicas. Os governos terão de fazer frente às demandas de um segmento crescente da população que chega ao final de sua vida ativa sem as poupanças necessárias para financiar a sua terceira idade. Na democracia, é improvável que os governos possam ignorar essas demandas, dado que a porcentagem de idosos continuará obtendo maior poder político conforme avance a transição demográfica. Em 2010, a população de 65 anos ou mais representava cerca de 10% do eleitorado. Em 2050, serão 23% e, em alguns países como o Chile, representará até 27% do eleitorado. Se a isso agregamos que a propensão a votar dos idosos é superior à dos jovens, a porcentagem de idosos no eleitorado efetivo pode superar 30% (Machado e Vesga, 2013).

Nos países da região com sistemas de benefício definido sem financiamento ou parcialmente financiados (veja o Quadro 2.1), o envelhecimento da população imporá várias pressões fiscais no futuro. Os sistemas de repartição que se fundamentam em contribuições presentes para pagar as aposentadorias de hoje terão de enfrentar de-

safios importantes. Porém, não apenas esses sistemas, mas também os países com capitalização e contribuições definidas e os de esquemas mistos receberão o impacto da pressão demográfica. O custo fiscal dos pilares não contributivos em expansão na região depende em grande medida da transição demográfica dos países. Países como o Chile ou o México, com sistemas de contribuição definida, também se verão diretamente afetados pelo envelhecimento da população e estão ampliando rapidamente seus pilares não contributivos.

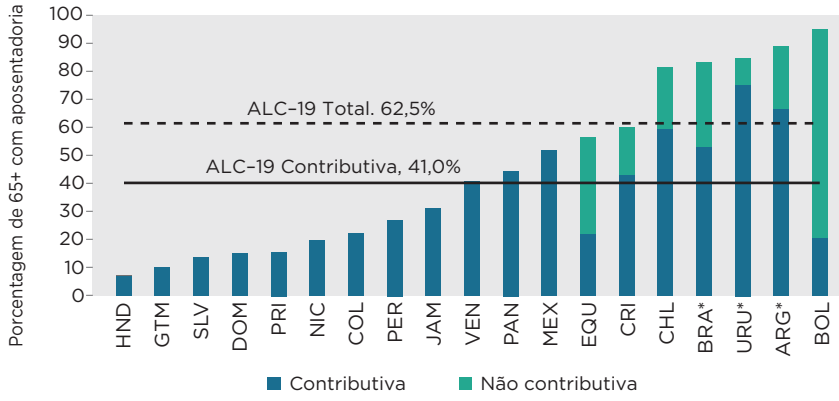
Fato II: A porcentagem de idosos que hoje recebe uma aposentadoria contributiva é baixa, mas conseguiu-se importantes aumentos em cobertura por meio de pilares não contributivos.

A cobertura (medida como porcentagem de idosos com acesso a uma aposentadoria) na região é baixa. Como média, na ALC, pouco mais de quatro de cada dez idosos desfruta atualmente uma aposentadoria contributiva (Gráfico 2.4). Quase um século depois de as primeiras leis de previdência social terem sido implementadas, e apesar das grandes reformas dos anos 1990, o acesso a uma aposentadoria contributiva é relativamente limitado.

Na região, coexistem diversas realidades previdenciárias. Em países como El Salvador, Honduras ou República Dominicana, a porcentagem de idosos com aposentadoria está abaixo de 15%. Em outro grupo de países (Colômbia, Equador, Nicarágua, Peru e Venezuela), entre 20% e 40% da população idosa recebe aposentadoria. Apenas países como Brasil, Argentina, Chile e Uruguai têm uma cobertura contributiva superior a 50% da população idosa.

No entanto, nos últimos anos, houve grandes aumentos em matéria de cobertura previdenciária, em razão da expansão das aposentadorias não contributivas. A proporção de idosos que recebem uma aposentadoria aumenta para mais de seis a cada dez, na medida em que são considerados os pilares não contributivos. Uma fração importante dos idosos em países com ampla cobertura recebe uma aposentadoria não contributiva: no Uruguai, 11%; na Argentina, 25%; no Chile, 26%; e no Brasil, 36%. A este grupo de países logo se unirá o

Gráfico 2.4
Porcentagem de idosos (65+) que recebem uma aposentadoria, contributiva ou não contributiva, 2010



Fonte: Elaboração própria com base nas pesquisas realizadas em domicílios (circa 2010).
Nota: A divisão entre aposentadorias contributivas e não contributivas na Argentina, no Brasil e no Uruguai se obteve dividindo o número de beneficiários destes programas pelo número de idosos com mais de 65 anos. Isso pode resultar uma medida imperfeita naqueles países em que se pode ser beneficiado em uma idade mais precoce. Na Colômbia, em El Salvador e no Paraguai não se registra quem recebe uma aposentadoria não contributiva nas pesquisas realizadas em domicílios.

México, que acaba de aprovar uma reforma de acordo com a qual se estendem benefícios não contributivos para toda a população de 65 anos ou mais que não tenha uma aposentadoria contributiva. Talvez o caso mais paradigmático seja o da Bolívia, onde o sistema contributivo apenas consegue mobilizar a poupança de 20% da população ativa, mas, graças a um sistema universal, 97% dos idosos têm acesso a uma aposentadoria.

Essas aposentadorias não contributivas têm distinta generosidade e elegibilidade. Algumas delas são universais (condicionadas a ter uma determinada idade) como na Bolívia; outras são condicionadas a não receber outra aposentadoria contributiva, como no México, e/ou a estar abaixo de um determinado nível de renda (ou linha da pobreza) como no Chile e na Colômbia. Outras se condicionam a estar em áreas rurais, como no Brasil e originalmente no México. A média da região é de US$ 5,4 por dia, mas varia entre os US$0,8 oferecidos pela Jamaica, e US$ 14 dólares, segundo a paridade do poder aquisitivo (PPA) outorgado na Venezuela (Tabela 2.2).

Tabela 2.2
Elegibilidade e generosidade das aposentadorias não contributivas na região

País	US$ por dia a PPA	% PIB *per capita*	% LP (2,5$)	Idade	Elegibilidade
ARG	7,0	14,4	279,9	70	Focada – Pobreza
BHS	10,5	12,0	420,7	65	Focada – Não ter aposentadoria
BLZ	3,2	13,8	126,6	67 (H) 65 (M)	Focada – Pobreza
BOL	2,0	15,0	79,9	60	Universal
BRA (BPC)	11,0	32,6	441,1	65	Focada – Pobreza
BRA (Rural)	11,0	32,6	441,1	60 (H) 55 (M)	Foco – Trabalhadores rurais
BRB	14,0	22,0	561,5	65 e 6 meses	Focada – Não ter aposentadoria
CHL	6,5	13,6	260,8	65	Focada – Pobreza
COL	1,5	5,1	60,6	57 (H) 52 (M)	Focada – Pobreza
CRI	6,3	20,2	253,9	65	Focada – Pobreza
DOM	4,4	0,6	177,4	60	Focada – Pobreza
EQU	2,5	11,8	99,1	65	Focada – Pobreza
GTM	2,7	20,1	107,7	65	Focada – Pobreza
GUI	3,8	18,3	152,1	65	Universal
HND	0,1	1,5	5,6	65	Focada – Pobreza
JAM	0,8	3,0	30,1	60	Focada – Pobreza
MEX	2,1	4,8	84,9	70	Focada – Não ter aposentadoria
PAN	5,5	0,5	220,8	70	Focada – Não ter aposentadoria
PER	2,6	0,3	103,5	65	Focada – regional e não ter aposentadoria
PRI	4,6	1,0	184,7		Focada – Pobreza
SLV	3,4	16,9	135,5	70	Focada – Pobreza
TTO	19,8	1,2	792,1	65	Focada – Pobreza
URU	9,9	27,8	395,4	70	Focada – Pobreza
VEN	14,2	40,8	569,9	65 (H) 55 (M)	Focada – Pobreza

Fonte: Elaboração própria utilizando Helpage (2012), PRAF, Honduras (2011) e Indicadores Mundiais de Desenvolvimento do Banco Mundial (2013).
Nota: H: Homens, M: Mulheres; LP = linha de pobreza; PPA: paridade do poder aquisitivo.

Quadro 2.3
Onde está o Caribe?

Existe um claro déficit em matéria de pesquisa acerca da previdência social nos países caribenhos com relação ao restante da região. A razão principal é a falta de disponibilidade de dados.

Enquanto em outros países da América Latina os dados são gerados de maneira regular, o panorama para os países do Caribe é bastante diferente. Países como Argentina, Brasil e México possuem pesquisas com dados de painel comparáveis desde o início de 1990 com um bom nível de desagregação. Pelo contrário, a maioria dos países do Caribe não produziu dados de forma regular nos últimos anos e poucos contam com dados em painel ou com uma boa variedade de indicadores.

No entanto, a falta de dados e a análise desses diferem entre os países caribenhos. Por exemplo, a Jamaica conta com uma pesquisa de condições de vida e um pesquisa de trabalho para 2012 em que se incluiu um módulo de informalidade, o que tornou possível, pela primeira vez, distinguir entre trabalhadores formais e informais, um componente essencial para a análise econômica na região e que este livro tenta explorar. No entanto, o acesso a estes dados ainda é limitado, e existem obstáculos com relação à informação sobre programas sociais e trabalhistas. O panorama é distinto em países como Bahamas e Barbados, nos quais os dados das pesquisas realizadas em domicílios não estão atualizados ou não são públicos para os pesquisadores.

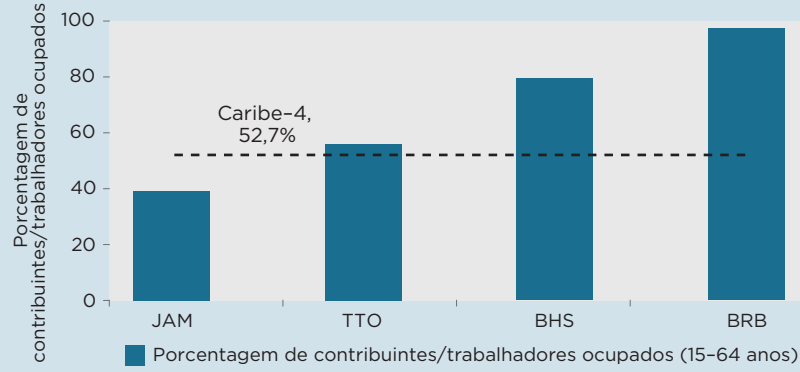
Qualquer análise de cobertura previdênciária no Caribe se vê limitada por essa escassez de dados, apesar de que todos os países dispõem de dados administrativos. O nível de análise que permitem estes últimos é inferior ao que poderia ser realizado mediante uma produção periódica por meio de pesquisas realizadas em domicílios. Além disso, existem vários problemas relacionados com este tipo de dados. Em primeiro lugar, trata-se principalmente de registros com objetivos de controle tributário. Deste modo, a preparação de tais dados para sua análise longitudinal demanda longos períodos e importantes recursos humanos por parte da instituição que administra os dados e do pesquisador. Em segundo lugar, na maioria dos casos, estes dados são produzidos anualmente sem detalhamento e não permitem ver, por exemplo, as lacunas de contribuições ao longo do período. Em terceiro lugar, dada a relação destes dados com objetivos tributários é quase impossível observar a renda dos indivíduos e, portanto, ter um diagnóstico adequado do sistema.

Considerando essas deficiências, foi feito um esforço para obter dados administrativos para quatro países do Caribe que permitem avaliar uma grande heterogeneidade entre países em termos de cobertura previdenciária. Por um lado, em Barbados e nas Bahamas, a porcentagem de trabalhadores contribuintes supera os 80%, muito acima da média dos demais países caribenhos. Por outro lado, Jamaica e Trinidade e Tobago apresentam uma realidade que se assemelha à média dos demais países latino-americanos, com números que oscilam entre 30% e 60%. Um panorama similar pode ser observado com relação aos idosos que recebem aposentadorias. Enquanto em Barbados quase todos os idosos desfrutam delas, países como a Jamaica apenas um terço está assegurado.

(continua na página seguinte)

Quadro 2.3
Onde está o Caribe? *(continuação)*

Gráfico 2.3.1
Poupança previdenciária de trabalhadores ocupados no Caribe, circa 2010



Fonte: Elaboração própria com base em publicações de Institutos de Estatística e Institutos de Seguridade Social.

Fato III: Os avanços alcançados por meio de pilares não contributivos são muito importantes, mas trazem consigo questões de sustentabilidade.

A expansão da cobertura por meio de pilares não contributivos está determinada por três variáveis: a evolução demográfica, a focalização da aposentadoria e a generosidade com relação ao Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* (veja o Quadro 2.4).

O fator demográfico representa um grande desafio para a região. Em média, entre 2010 e 2050, a razão (*ratio*) da população com 65 anos ou mais com relação ao total da população multiplicará por 2,8. Isso significa que, por exemplo, um programa previdenciário não contributivo que cobre 10% dos idosos de um país e custa um ponto do PIB em 2010, em razão do fator demográfico (ao fato de que existirão muitos idosos no futuro) custará, em média, 2,8 pontos do PIB em 2050 (Gráfico 2.5). Este fator demográfico será muito mais elevado em países como Costa Rica e México, e menor na Argentina e no Uruguai. A forma com a qual se ajustem a focalização e a generosidade dessas aposentadorias determinará se são financiáveis no futuro.

Quadro 2.4
Estimativa dos custos a longo prazo dos pilares não contributivos

O custo de uma aposentadoria não contributiva relativo ao PIB está determinado por:

$$\frac{C_t}{PIB_t} = \frac{P_t^E \times F_t^E \times VP_t}{PIB_t}$$

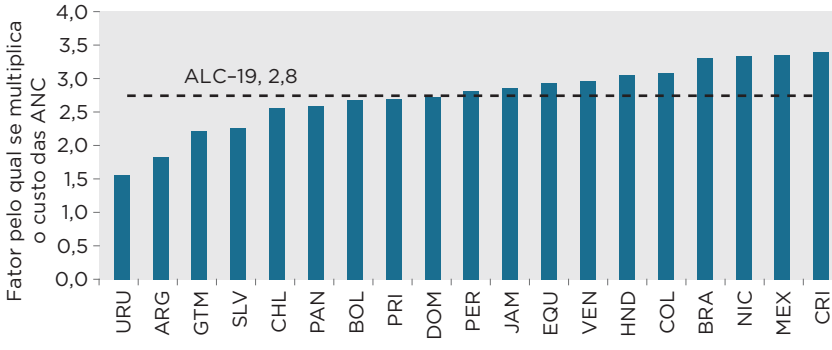
Em que C_t é o nível de gasto total em aposentadorias não contributivas em unidades monetárias, P_t^E é o número de pessoas de uma determinada idade ou mais velhas (por exemplo, com 65 anos ou mais), F_t^E é a porcentagem de pessoas dessa idade a qual se deseja outorgar uma aposentadoria não contributiva e VP_t representa o valor da aposentadoria não contributiva, todos eles indexados no momento t.

Uma maneira mais intuitiva de ver a evolução desses custos, introduzindo o total da população (P_t), permite reescrever o custo relativo ao PIB da seguinte forma:

$$\frac{C_t}{PIB_t} = \frac{P_t^E}{P_t} \times F_t^E \times \frac{VP_t}{PIBpc_t}$$

Esta identidade coloca em relevância as três forças principais que determinarão a evolução do custo das aposentadorias não contributivas com relação PIB: i) o fator demográfico; ii) a focalização da aposentadoria; e iii) a generosidade da aposentadoria com relação ao PIB *per capita*.

Gráfico 2.5
Aumento nos custos fiscais em razão do fator demográfico para outorgar aposentadorias não contributivas (1 = não varia)



Fonte: Elaboração própria com base nas pesquisas realizadas em domicílios (circa 2010).

Fato IV: Uma alta porcentagem das aposentadorias que se outorgam na região não é suficiente.

Nem todas as aposentadorias que são outorgadas, na região, sejam contributivas ou não contributivas, são suficientes (Gráfico 2.6). Muitos desses benefícios não colocam o receptor nem sequer acima da linha da pobreza e, portanto, é muito pouco provável que possam proporcionar uma adequada suavização do consumo. Por exemplo, na Bolívia, onde uma alta porcentagem de idosos recebe aposentadoria, segundo estimativas baseadas nas pesquisas realizadas em domicílios, 78% das aposentadorias que são outorgadas estão abaixo da linha da pobreza absoluta (US$2,5 diários, segundo a PPA). De maneira similar, no Equador e no México, 62% e 40% das aposentadorias que são outorgadas estão abaixo da linha da pobreza de US$ 2,5 diários.

Em outros países, ainda que praticamente a totalidade dos benefícios pensionários esteja acima da linha da pobreza moderada (US$4 diários), grande parte das aposentadorias não supera os US$ 10 diários (Chile, 49%; Costa Rica, 64%). Este vão entre US$ 4 e US$ 10 é considerado um segmento de vulnerabilidade econômica, e pode não constituir uma boa suavização do consumo para muitos trabalhadores (*vide* Ferreira et al., 2013)[4].

Fato V: As mulheres têm menos e as piores aposentadorias.

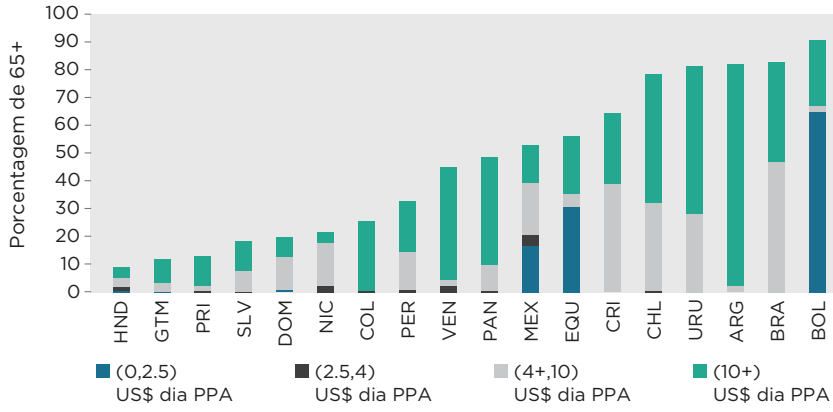
A cobertura tem uma importante dimensão de gênero. As mulheres enfrentam menores níveis de cobertura por sua menor conexão com o mercado de trabalho durante sua vida. Em razão de a sua participação no mercado de trabalho ser entre 20% e 40% inferior à dos homens; a porcentagem destes últimos que está recebendo uma aposentadoria é em média 7% superior à das mulheres (65% vs. 61%) (Gráfico 2.7).

No entanto, as diferenças entre homens e mulheres são, com relação às aposentadorias contributivas, ainda maiores. A porcentagem de mulheres na região que consegue financiar sua velhice com uma aposentadoria contributiva é substancialmente menor que a dos ho-

[4] No Brasil, a partir de 2012, em razão do aumento do salário mínimo ao qual estão indexadas as aposentadorias não contributivas, a totalidade das aposentadorias ficaram acima dos US$ 10 diários.

Gráfico 2.6

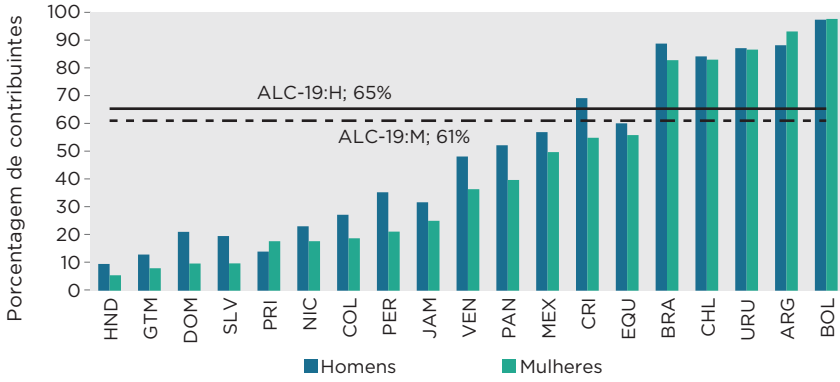
Porcentagem de idosos (65+) que recebem uma aposentadoria pelo valor da aposentadoria



Fonte: Elaboração própria com base nas pesquisas realizadas em domicílios (circa 2010).
Nota: PPA = paridade do poder aquisitivo.

Gráfico 2.7

Porcentagem de idosos (65+) que recebem uma aposentadoria contributiva ou não contributiva separados por sexo



Fonte: Elaboração própria com base nas pesquisas realizadas em domicílios (circa 2010).

mens. Isso é especialmente chamativo em países onde a cobertura do sistema contributivo de aposentadorias é limitada. Na Bolívia, no México ou na República Dominicana, a porcentagem de homens idosos com 65 anos que recebe uma aposentadoria contributiva é o dobro que a das mulheres, e na Colômbia e no Peru equivale cerca de 50%.

As aposentadorias não contributivas conseguiram fechar as brechas de cobertura previdenciária contributiva entre homens e mulheres em muitos países. Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Uruguai apenas apresentam diferenças na cobertura (ao menos na porcentagem de idosos que recebem uma aposentadoria) entre níveis de formação e gênero (Gráfico 2.7).

As mulheres tendem a receber aposentadorias menores, precisamente porque uma porcentagem maior de mulheres tende a receber aposentadorias não contributivas. Em média, na região, 48% das aposentadorias estão acima dos US$ 10 por dia para os homens, enquanto para as mulheres está por volta de 43%. Catorze por cento das aposentadorias que as mulheres recebem estão abaixo da linha da pobreza moderada (US$ 4), comparado com 10%, no caso dos homens.

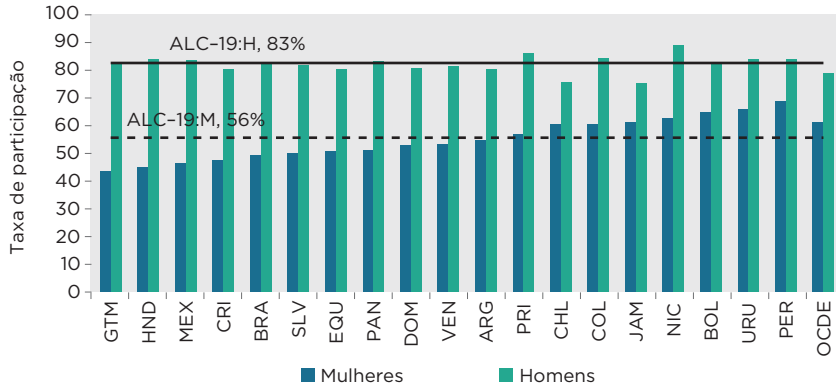
Fato VI: A poupança previdenciária obrigatória gerada no mercado de trabalho é escassa.

Apesar das conquistas de alguns países da região para ampliar a cobertura, a poupança previdenciária que financiará as aposentadorias contributivas futuras continua sendo muito baixa, inclusive em países que hoje têm ampla cobertura.

Na grande maioria dos sistemas previdenciários do mundo, a poupança previdenciária é gerada no mercado de trabalho. Portanto, a capacidade de uma poupança sistemática para o futuro é fortemente ligada a dois fatores: a participação no mercado de trabalho e a capacidade de este mercado de trabalho gerar uma poupança previdenciária. Essas não são boas notícias para os sistemas de aposentadorias da região. Primeiro, porque as taxas de participação feminina são ainda baixas e isso deixará grande parte das mulheres sem uma aposentadoria na terceira idade (Gráfico 2.8) e, segundo, porque os mercados de trabalho na ALC não fazem um bom trabalho na hora de mobilizar essa poupança para a terceira idade. Em média, pouco mais de quatro em cada dez trabalhadores contribuem para a previdência social em um determinado momento (Gráfico 2.9). Isso implica que, em um determinado momento, 130 milhões de pessoas estão trabalhando sem poupar para uma aposentadoria. Muitas delas também sem cobertura em saúde.

Apesar de as mulheres participarem menos no mercado de trabalho (Gráfico 2.8), em média, se se considera como condição estar tra-

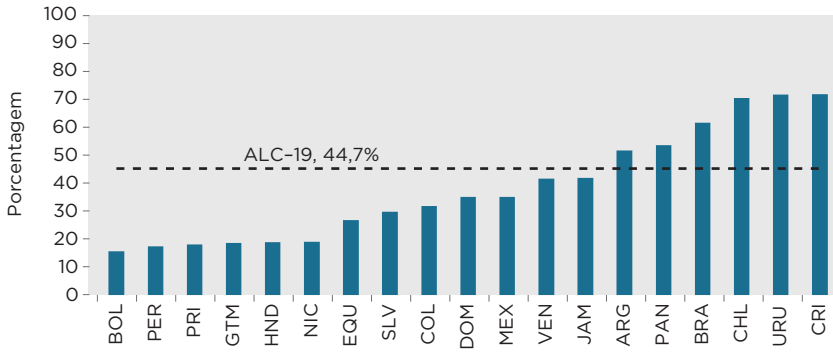
Gráfico 2.8
Taxa de participação de homens e mulheres na América Latina e no Caribe e média da OCDE, 2010



Fonte: Elaboração própria com base nas pesquisas realizadas em domicílios (circa 2010) e OCDE (2010c).

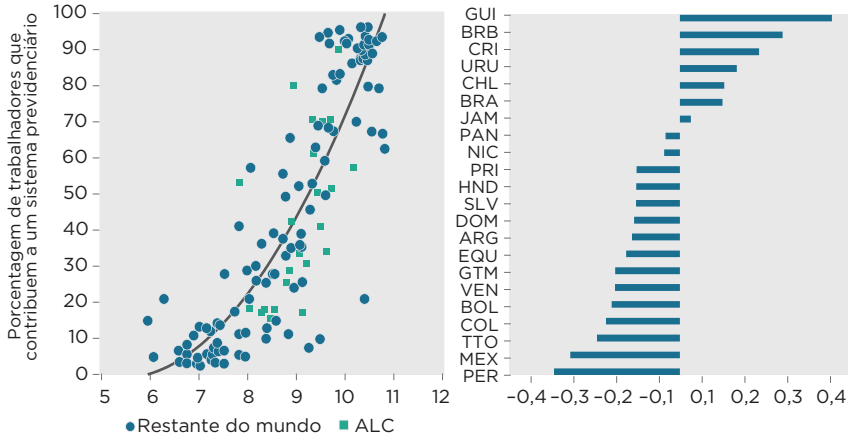
balhando, a porcentagem das mulheres que contribui na região é virtualmente igual à dos homens: 45%. Isso reflete a situação de países como Argentina, Brasil e México, onde não há apenas diferenças (menos de um ponto percentual) na porcentagem de contribuintes entre homens e mulheres trabalhadores. Outros países apresentam assimetrias de gênero, mas nem sempre na mesma direção. Por um lado, na Costa Rica e no Peru, os homens contribuem 12% e 6% a mais que as mulheres, respectivamente. Por outro lado, na República Do-

Gráfico 2.9
Porcentagem de contribuintes sobre os trabalhadores, 2010



Fonte: Elaboração própria com base nas pesquisas realizadas em domicílios (circa 2010).

Gráfico 2.10
Contribuições sobre os trabalhadores na América Latina e no Caribe com relação ao restante do mundo



Fonte: Elaboração própria com base nas pesquisas realizadas em domicílios (circa 2010) e Indicadores do Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial.

minicana e na Venezuela são as mulheres que contribuem por volta de 6% a mais que os homens.

Esse problema de falta de poupança previdenciária vai além do fato de que a região esteja em uma zona de renda média. A região está muito abaixo do que deveria estar em sua capacidade de gerar tal poupança previdenciária. Dos 22 países da região analisados, em 15 sua cobertura ativa está abaixo do que seu PIB *per capita* prediria. Países como Colômbia, México e Peru deveriam ter uma taxa de contribuição entre 15% e 20% superior, dado seu nível de renda (Gráfico 2.10).

Fato VII: A dinâmica dos mercados de trabalho da região gera grandes lacunas de contribuições.

O *stock* de trabalhadores que estão contribuindo hoje não reflete fielmente a porcentagem de pessoas que terão uma aposentadoria no futuro. Acumular o capital necessário em um sistema previdenciário de capitalização (ou alcançar direitos previdenciários em um de benefício definido) requer histórias de contribuição prolongadas de 15, 20 ou mais anos.

Uma das grandes descobertas recentes da literatura sobre os mercados de trabalho da região é que longe de estarem segmentados en-

tre trabalhos "bons" (formais) e trabalhos "ruins" (informais), os trabalhadores transitam de maneira bastante fluída entre estes dois tipos de trabalho. Efetivamente, um crescente número de estudos (Bosch e Maloney, 2006 e 2010; Pagés et al., 2009; Pagés e Stampini, 2009; Levy, 2008; Hoek, 2002; Bosch e Pretel, 2012; Goñi, 2013) mostra que não é correto falar de trabalhadores formais ou trabalhadores informais, mas sim de trabalhadores quando são formais e quando são informais. No México, por exemplo, 41% dos trabalhadores tiveram ao menos um emprego informal e um formal durante os últimos cinco anos, frente aos 23% dos trabalhadores que apenas tiveram empregos formais e 31% que apenas tiveram empregos informais no mesmo período (Encuesta de Trayectorias Laborales, 2011). Inclusive em públicos nos quais esperaríamos a existência de pouco trabalho formal, vemos que este fluxo entre formalidade e informalidade é grande. No Equador, 40% dos homens que eram elegíveis para participar de programas de transferência condicionada de renda e que estavam próximos do limiar de elegibilidade tiveram um trabalho formal entre 2002 e 2009, número que atinge 53% entre os jovens de 15 a 30 anos (Bosch, Maldonado Schady, 2013).

Ainda que poucos países contem com dados em painel, para os países com esses dados longitudinais se observa uma elevada rotação entre tipos de emprego (assalariados formais e informais) e também entre o emprego assalariado e não assalariado (veja a Tabela 2.3). Em

Tabela 2.3
Destino dos trabalhadores formais um ano depois (em porcentagem)

País	Inatividade	Desemprego	Conta própria	Informalidade assalariado	Formalidade
ARG	5	3	2	7	83
COL	6	7	4	9	75
EQU	3	1	4	7	85
MEX	7	2	3	13	75
PER	3	3	7	8	79
VEN	5	3	7	7	77
Média	5	3	5	9	79

Fonte: Para Colômbia, Bolívia, Equador, Peru e Venezuela: Goñi (2013); México: Bosch e Maloney (2006); Argentina: Pagés e Stampini (2008).

média, 21% dos trabalhadores que são formais hoje em dia não o serão dentro de um ano. Cerca de 9% serão trabalhadores informais, outros 4% serão trabalhadores não assalariados e os demais terão transitado ao desemprego ou à inatividade. O fluxo de volta à informalidade é de similar intensidade, de maneira que o *stock* de formalidade é relativamente estável, exceto em períodos de recessão (*vide* Bosch e Maloney, 2006). Além disso, tais números subestimam a rotação existente, dado que não capturam as transações dentro de um mesmo ano.

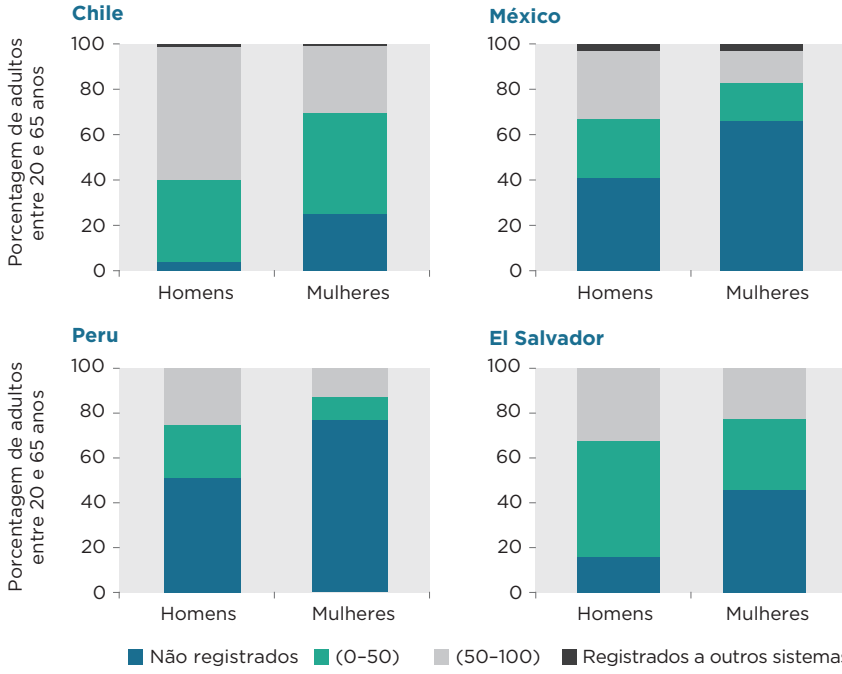
Este padrão de entrada e saída da formalidade faz com que as densidades de contribuição dos registrados sejam baixas e a poupança acumulada para a terceira idade se torne insuficiente para financiar uma aposentadoria adequada. Por exemplo, o Chile tem um dos sistemas previdenciários mais consolidados da região, com 96% dos homens entre 20 e 65 anos registrados ao sistema. No entanto, dos homens registrados, 38% contribuiu menos de 50% do tempo que poderia ter contribuído (Gráfico 2.11)[5].

Em outras partes da região, o panorama para as gerações de trabalhadores que se aposentarão nas próximas décadas é inclusive mais cuidadoso. No Peru e no México, 50% e 40% dos homens em idade ativa nunca contribuíram, respectivamente, e daqueles que foram registrados, 45%, no México, e 49%, no Peru, contribuíram menos de 50% do tempo. Em El Salvador, graças a uma forte companha de afiliação por parte das administradoras dos fundos previdenciários (veja Argueta, 2011), 85% dos homens estão registrados, mas 60% contribuem menos de 50% do tempo.

Para as mulheres, acumular poupança para a terceira idade será mais complicado. Primeiro, porque as taxas de afiliação das mulheres são muito menores: 75%, no Chile; 55%, em El Salvador; 35%, no México; e 23%, no Peru. E, segundo, porque em alguns países as densidades de contribuição para as que se afiliaram são, inclusive, menores que as dos homens. 60% e 55% das mulheres no Chile e no México,

[5] Outros sistemas nos quais a porcentagem de contribuintes em um determinado momento é alto apresentam problemas similares. Forteza et al. (2009) observam que 46% dos registrados ao antigo *Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones* (SIJP) da Argentina e 42% dos homens que contribuem ao sistema contribuem menos da metade de sua vida ativa.

Gráfico 2.11
Porcentagem de homens e mulheres por condição de afiliação segundo as densidades de contribuição: Chile, México, El Salvador e Peru



Fonte: Elaboração própria utilizando dados de Forteza et al. (2009) para o Chile; Argueta (2011) para El Salvador; SBS e SPP para o Peru; CONSAR para o México.

respectivamente, contribuíram menos da metade do tempo que estiveram seguradas.

Fato VIII: A poupança previdenciária é especialmente baixa e irregular para alguns grupos de trabalhadores.

Pelo anteriormente exposto, para entender a falta da poupança previdenciária, é necessário compreender a estrutura dos mercados de trabalho na ALC. Pode-se sustentar que existem, principalmente, dois tipos de trabalhadores na região: os assalariados, que estão subordinados a uma empresa, e os trabalhadores não assalariados (por conta própria e proprietários). Conforme se observou no Capítulo 1, tal distinção determinava quem estava obrigado a contribuir no desenho original da previdência social. Várias décadas depois, a dicoto-

mia entre assalariados e não assalariados continua sendo relevante para entender os baixos níveis de poupança previdenciária. Enquanto os assalariados contribuem 63% em média (com muitas variações entre países, desde 80% do Uruguai ou Chile até 30% da Guatemala ou Bolívia), quem trabalha de forma independente apenas atinge 16%. Parte dessa grande diferença consiste em que em alguns países os trabalhadores não assalariados não são obrigados a contribuir (mesmo que em praticamente todos os sistemas possam contribuir voluntariamente), mas também respondem ao fato de que ainda quando seja obrigatório é difícil forçar essas contribuições e, portanto, na prática é como se as contribuições fossem voluntárias (Auerbach, Genoni e Pagés, 2007) (Gráfico 2.12).

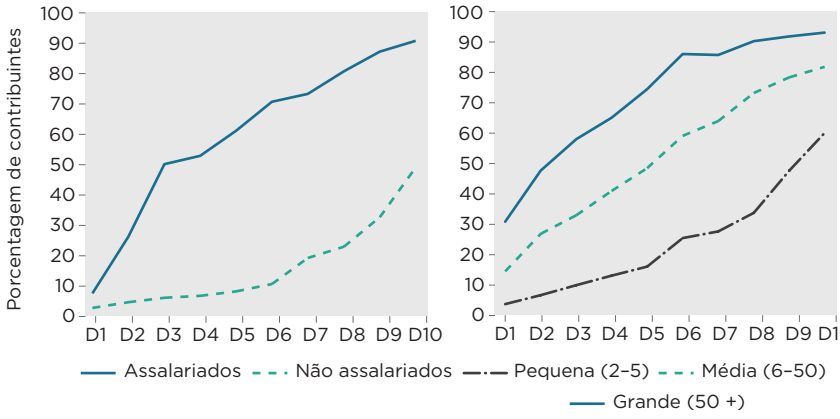
Gráfico 2.12
Porcentagem de trabalhadores e contribuintes segundo a ocupação: assalariados vs. não assalariados

Fonte: Elaboração própria com base nas pesquisas realizadas em domicílios (circa 2010).
Nota: Na Argentina, Equador, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela, não se reporta se os trabalhadores não assalariados contribuem aos planos de previdência.

Entre os assalariados, o tipo de empresa na qual se trabalha também é determinante para entender os padrões de poupança previdenciária, que é muito mais baixa no caso dos trabalhadores de empresas de pequeno porte (veja o Gráfico 2.13). As microempresas e as empresas de pequeno porte são praticamente indetectáveis para o Estado e pouquíssimas satisfazem suas obrigações e de seus trabalhadores com a previdência social. Em média, apenas 20% dos trabalhadores que trabalham em empresas com menos de cinco funcionários contribuem com a previdência social, enquanto esta porcentagem aumenta para 70% nas grandes empresas (aquelas com mais de 50 funcionários). Isso supõe que os não assegurados do futuro serão os trabalhadores que tiveram uma renda menor durante sua vida ativa.

Em resumo, para os trabalhadores assalariados de rendas baixas e praticamente a totalidade dos trabalhadores não assalariados, os sistemas previdenciários não funcionam de forma ativa. Pouquíssimos trabalhadores assalariados dos dois ou três primeiros decis de renda contribuem a um sistema previdenciário. País a país, os decis baixos e em alguns casos os decis médios da distribuição de renda estão praticamente desconectados das instituições de previdência social.

Gráfico 2.13
Porcentagem de contribuintes sobre trabalhadores por decil de renda na ALC, 2010



Fonte: Elaboração própria com base nas pesquisas realizadas em domicílios (circa 2010).

A boa notícia é que os trabalhadores assalariados com altas rendas, nos quatro decis mais altos da distribuição de renda, têm altas taxas de contribuição, e se espera que estejam cobertos no futuro. Para este segmento de trabalhadores, os sistemas previdenciários parecem funcionar corretamente. No entanto, são uma minoria na região.

No meio da distribuição estão as novas classes médias emergentes na região, que mostram uma relação irregular com os sistemas. A proporção de assalariados contribuintes de renda média se situa entre 30% e 70%, segundo o país. Os trabalhadores não assalariados com altas rendas estariam dentro deste segmento. Porém, provavelmente grande parte deste segmento não acumulará poupança suficiente para financiar sua terceira idade.

Fato IX: O crescimento econômico ajuda, mas não soluciona o problema (ao menos a médio prazo).

A solução para a falta de cobertura não chegará unicamente graças a um bom desempenho macroeconômico. Se se assume que o crescimento futuro será similar ao experimentado nos últimos anos, e que a relação entre crescimento e aumento de cobertura manter-se-á também constante (veja o Quadro 2.5), pode-se projetar que, nos próximos 40 anos, o crescimento econômico aumentará a porcentagem de trabalhadores que contribui em um determinado momento em torno de dez pontos percentuais. Isso, junto à incorporação da mulher no mercado de trabalho, gerará aumentos na cobertura previdenciária entre 15 e 20 pontos percentuais entre 2010 e 2050, conforme o país. Mesmo que estes sejam avanços importantes, serão insuficientes para atender às necessidades dos mais de 140 milhões de idosos que a região terá em 2050.

Fato X: A cobertura dos sistemas previdenciários (contributivos) será baixa no futuro.

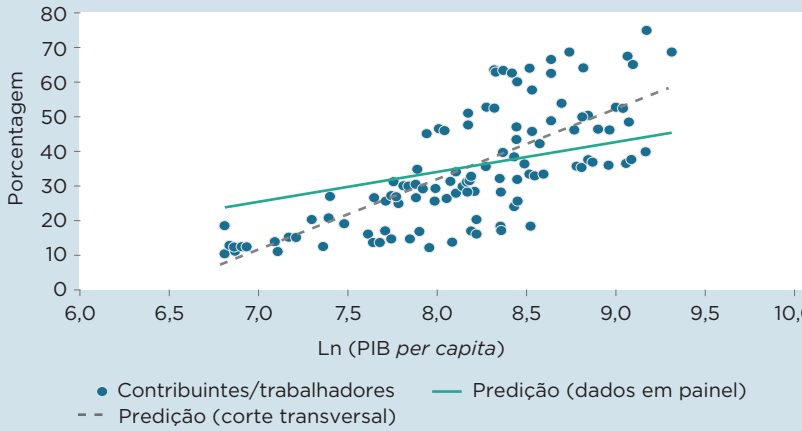
O panorama previdenciário futuro da região é um espelho da situação atual do mercado de trabalho. Em razão das baixas porcentagens de contribuintes e da alta rotação entre trabalhos formais e informais, muitos idosos não terão aposentadoria no futuro, ou porque nunca contribuíram à previdência social ou porque as contribuições

Quadro 2.5
O crescimento não resolverá a situação a médio prazo

Sem dúvida, o crescimento econômico a longo prazo suporá uma melhora natural na poupança previdenciária e na cobertura, mas as nossas estimativas indicam que não será suficiente para aumentar a cobertura em um período aceitável. Uma simples regressão da porcentagem de contribuições sobre trabalhadores com relação ao PIB *per capita* em uma mostra de corte transversal de 18 países da região origina uma elasticidade de 0,2. Isso significa que um país onde a porcentagem de contribuintes sobre trabalhadores é de 40% aumentará até 60% quando dobrar seu PIB *per capita*. Quando se estima essa mesma equação com efeitos fixos de país, a elasticidade baixa até 0,07, o que requer multiplicar o PIB quase por três para que se alcance um aumento da contribuição similar. Outros estudos (Packard, 2001; Djankov et al., 2002; Loayza e Rigolini, 2011; Loayza, Oviedo e Servén, 2005b) estimam uma elasticidade próxima a 0,1. Isso supõe que para as gerações seguintes de trabalhadores os padrões de poupança previdenciária não mudarão radicalmente ao longo de sua vida ativa.

Este argumento é reforçado se observamos a experiência histórica de alguns países para os quais estão disponíveis ciclos longos de emprego formal. O México apenas aumentou sua taxa de formalização nos últimos 20 anos. O Brasil, que gerou 10 milhões de trabalhos formais nos últimos cinco anos, só recentemente recuperou a taxa de formalidade que tinha no início dos anos 1980.

Gráfico 2.5.1
Crescimento do PIB *per capita* e porcentagem de contribuintes na relação com a PEA em países da América Latina e do Caribe, 2000–2010



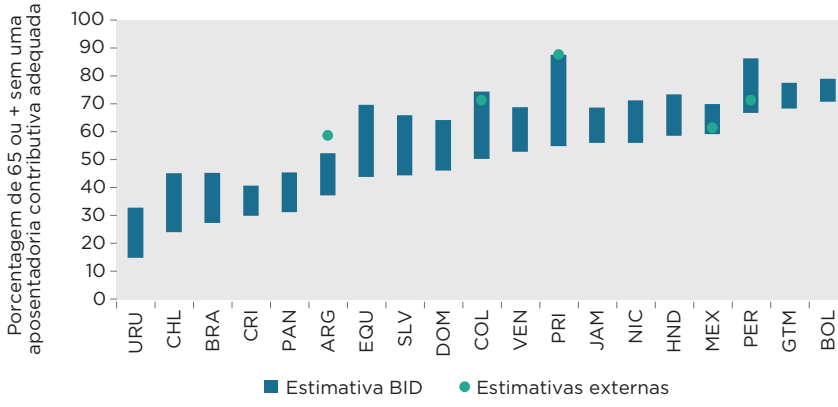
Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Rofman e Oliveri (2011).

foram insuficientes. Apesar de existir grandes diferenças entre os países da região, esta problemática está presente em quase todos os sistemas, inclusive nos que aparentemente têm uma cobertura maior, especialmente na parte baixa da distribuição de renda.

Segundo as projeções deste livro, e em função dos distintos pressupostos, em 2050, entre 47% e 60% dos idosos da região não terão gerado poupanças suficientes para financiar uma aposentadoria adequada (veja o Quadro 2.6). Isso significa que entre 66 e 83 milhões de pessoas terão de continuar trabalhando além dos 65 anos ou depender da ajuda de familiares e/ou do Estado para poder ter uma renda adequada durante sua velhice (Gráfico 2.14).

Este dado vai variar substancialmente por país. Naqueles países para os quais o mercado de trabalho gera uma poupança previdenciária (Brasil, Chile, Costa Rica e Uruguai), a porcentagem de idosos que não poderá financiar uma aposentadoria contributiva adequada em 2050 estará entre 15% e 40%. Para outros países, as perspectivas são bem mais pessimistas. Para Bolívia, Guatemala e Peru, inclusive nos melhores cenários das simulações, a cobertura contributiva dei-

Gráfico 2.14
Classificação da porcentagem de adultos com 65 anos ou mais sem uma aposentadoria contributiva adequada em 2050



Fonte: Cálculos próprios e estimativas externas. Estimativas externas: Argentina, MTSS (2003); Colômbia, BBVA (2008); México, BBVA (2007); Paraguai, OIT (s/d) e Peru, MAPP2, BBVA (2008).
Nota: Veja o Quadro 2.5 para mais detalhes. Os pontos representam estimativas de cobertura previdenciária realizadas por outras instituições sob distintas metodologias. Por exemplo, a estimativa do Paraguai se refere à população com mais de 60 anos.

Quadro 2.6
Projeção de cobertura com informação limitada

Para poder fazer uma estimativa fiável da porcentagem de idosos que acumularão suficientes recursos para financiar uma aposentadoria adequada no futuro são necessários dois indicadores básicos:

Primeiro, é necessário saber quantos dos idosos que se aposentarão em um determinado ano passaram alguma vez pelo mercado de trabalho. Ainda que isso seja pouco relevante para os homens, dado que praticamente 100% passam pelo mercado de trabalho durante sua vida ativa, muitas mulheres não o fazem. Este é um dado que mudará nas próximas décadas. A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) faz uma projeção de qual será a população ativa até 2050 por gênero. Desta projeção, infere-se a porcentagem de mulheres de um determinado grupo que participará no mercado de trabalho em 2010 a 2050. Estima-se que no conjunto da região, este número passará de 45%, em 2010, para 75%, em 2050.

Segundo, daqueles indivíduos que passam pelo mercado de trabalho, é necessário conhecer quais são suas densidades de contribuição, isto é: qual porcentagem de tempo de suas vidas ativas contribuíram a um plano de previdência. Neste livro, são utilizadas as pesquisas realizadas em domicílios e em raras ocasiões pode-se identificar a densidade de contribuição ao sistema previdenciário dos trabalhadores. A única informação relevante é que, de fato, trabalham ou não e que porcentagem de trabalhadores contribui (ou são registrados) em um determinado momento aos sistemas previdenciários.

Uma maneira simples (mas à luz do fato VII questionável) de calcular a futura cobertura previdenciária seria considerar que aqueles que estão contribuindo hoje contribuíram em 100% de sua vida ativa. Se isso fosse assim, todos os contribuintes de hoje estariam assegurados no futuro (doravante, definido como *método 1*). À luz da alta rotação entre trabalhos formais e informais, esta aproximação é muito imperfeita, mas nos dá uma primeira estimativa de como a situação do mercado de trabalho hoje influirá na cobertura previdenciária de amanhã.

Outra maneira de proceder é tentar extrair as densidades de contribuição dos trabalhadores das pesquisas realizadas em domicílios. Trata-se de calcular a porcentagem de contribuintes por decil (ou por qualquer outra subdivisão), considerar esta porcentagem como a densidade de contribuição do decil e calcular quantos dos decis de contribuição de salários podem chegar ao longo da vida ativa a uma densidade de contribuição suficiente para gerar uma aposentadoria contributiva (*método 2*), assumindo que esta densidade é 50% (metade da vida ativa do trabalhador). Nenhum desses dois métodos considera as especificações de cada um dos sistemas da região. Por exemplo, como se pode observar a partir do Quadro 2.1, em muitos países apenas se alcança uma aposentadoria contributiva depois de cumprir um número de anos de contribuição.

Utilizando as projeções de densidades por decis do método 2 e o simulador de aposentadoria do BID–Banco Mundial–OCDE (2013), obtemos as taxas de substituição que surgiriam em cada um dos sistemas.

(continua na página seguinte)

Quadro 2.6
Projeção de cobertura com informação limitada *(continuação)*

Consideramos que os decis que têm uma taxa de substituição de ao menos 30% podem ser considerados cobertos (*método 3*), de todos os modos, nos três métodos é necessário projetar o que ocorrerá com as densidades de contribuição de cada grupo. Nesta simulação, assume-se que a porcentagem de contribuintes e as densidades de contribuição evoluem de acordo com uma elasticidade com relação ao PIB *per capita* de 0,1. Isto é, quando o PIB *per capita* é dobrado, a porcentagem de contribuintes e as densidades de contribuição de cada um dos decis aumentam em 10 pontos percentuais.

Foram feitas simulações para três tipos de crescimento *per capita* anual no período de 2010-2050: 1%, 2,5% e 5%. Ainda que nenhum dos três métodos substitua uma análise atuarial detalhada do país (veja o Quadro 2.7), constituem uma boa aproximação dos níveis de cobertura previdenciária, aos quais os países enfrentarão nas próximas décadas e são consistentes com as estimativas independentes de outras instituições, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Banco Mundial ou o Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA).

xaria por volta de 70% da população com 65 anos sem acesso a uma aposentadoria contributiva.

O caminho à cobertura universal

A região está começando a dar os primeiros passos de uma série de iniciativas previdenciárias e, em oposição às reformas dos anos 1980 e 1990, cuja ênfase se centrou em reduzir os riscos fiscais, desta vez a cobertura universal é um dos objetivos principais.

Como foi possível observar neste capítulo, o ponto de partida no qual a região está é desafiante e as estruturas sobre as quais se devem expandir a cobertura são frágeis. O baixo nível de cobertura contributiva é um fato na grande maioria dos países da região. A realidade é que, independentemente do sistema previdenciário (benefício definido, contribuição definida ou misto), não se está gerando uma poupança suficiente no mercado de trabalho para financiar as aposentadorias dos idosos na região. Isso é especialmente claro para alguns países, e para alguns grupos como as mulheres, os trabalhadores não assalariados, as empresas de pequeno porte e os trabalhadores com rendas baixas.

Quadro 2.7
Uma ferramenta atuarial para a análise projetiva de aposentadorias (MAPP2)

Projetar quem estará assegurado é uma tarefa complexa. Algumas instituições desenvolveram seus próprios modelos para realizar esta predição. Concretamente, o Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) desenvolveu uma ferramenta sofisticada para o cálculo e a predição atuarial das aposentadorias: o Modelo de Análise Projetiva de Aposentadorias (MAPP2). Este se enquadra em um grupo da chamada "contabilidade geracional", que surge a partir dos trabalhos de Auerbach, Gokhale e Kotlikoff (1991, 1994). Nestes, trata-se de modelar o sistema a partir da máxima informação institucional disponível; supondo que os agentes se comportariam de acordo com a evidência estatística passada e elaborando a partir de distintos cenários plausíveis.

Com o MAPP2, buscou-se segmentar os indivíduos representativos com as principais características determinantes de sua relação com o sistema previdenciário. De fato, o modelo pode trabalhar com populações diferenciadas por sexo, idade e nível de formação alcançado (primário ou inferior, ensino médio, estudos universitários). Essas características permanentes determinarão elementos-chave como a taxa de afiliação, a taxa de contribuintes, o salário de contribuição etc. A caracterização dos indivíduos representativos é especialmente importante quando existe uma forte transição na tipologia dos indivíduos. Concretamente, quando há uma transição em suas caraterísticas de formação, ou seja: quando o nível de estudos alcançado pelas gerações jovens é muito superior ao nível das pessoas próximas da aposentadoria. Desse modo, o modelo introduz heterogeneidade para 60 tipos de indivíduos, em cada idade pontual da pirâmide populacional. Com efeito, os indivíduos se classificam segundo idade, sexo, nível de estudos alcançados (três níveis) e 10 decis de distribuição de renda.

O MAPP2 foi utilizado para projetar o sistema previdenciário do Chile, Colômbia, México e Peru. Esses sistemas geralmente são complexos. Por exemplo, no caso do Peru, o MAPP2 tem que modelar tanto o Sistema Nacional Previdenciário (SNP), que é de repartição, como o Sistema Privado Previdenciário (SPP), que é de capitalização e a interação entre eles. Para isso, são utilizadas probabilidades de encontrar em um ou em outro sistema, em cujo caso a soma de ambas as formas, classificadas por idade, sexo e nível de estudos, é igual a 1. Cada um desses sistemas conta com diferentes dados iniciais. No caso do componente previdenciário nacional peruano de repartição (SNP), os módulos do modelo utilizam bases de dados fornecidas pela Oficina de Normalización Previsional (ONP). Esta conta com 2,5 milhões de informações de registrados, com dados da última contribuição efetuada, a data em que foi realizada e o valor contribuído. Com relação aos aposentados, a base do SNP conta com informação para 470.000 casos, com informação sobre gênero, idade, estado civil, data de aposentadoria, modalidade de aposentadoria e valor da aposentadoria.

O MAPP2 permite simular detalhadamente muitos dos parâmetros de interesse. A partir dessa estimativa, sabe-se que cerca de 70% dos idosos

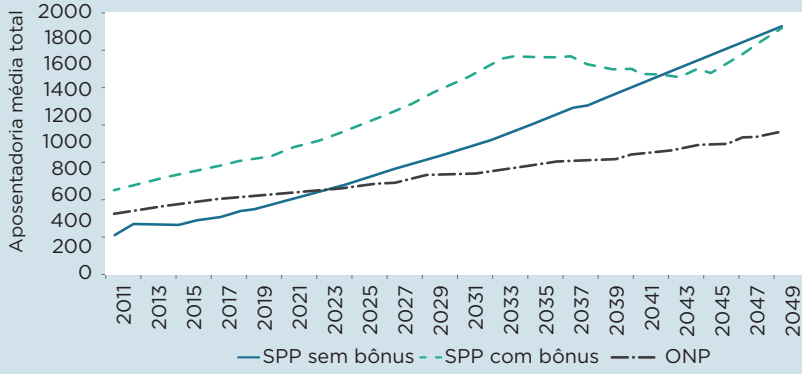
(continua na página seguinte)

Quadro 2.7
Uma ferramenta atuarial para a análise projetiva de aposentadorias (MAPP2) *(continuação)*

não terão acesso a uma aposentadoria no ano de 2050. Porém, além disso, são obtidos outros resultados adicionais de interesse, como os níveis de aposentadoria média até o ano 2050 para cada um dos sistemas (Gráfico 2.7.1). Ao observar o gráfico, distinguem-se dois grupos no SPP: o daqueles que no momento da aposentadoria contarão com um bônus de reconhecimento pelas contribuições realizadas no SNP antes da reforma de 1992 que criou o SPP, e daqueles que precisam do dito bônus, que são os trabalhadores que começaram a contribuir depois da reforma. Desse modo, a diferença média das aposentadorias entre um aposentado do SPP com bônus e um sem bônus será de aproximadamente S/.500 durante o período de 2011 a 2035, data em que diminuirão as gerações que recebiam bônus generosos, para depois convergir.

Este tipo de ferramenta permite um grau de desagregação e detalhe que é sumamente importante na hora de avaliar o estado dos sistemas previdenciários e suas potenciais reformas. A contrapartida é que requer uma quantidade de informação que, muitas vezes, não está disponível.

Gráfico 2.7.1
Aposentadoria média total no Peru segundo o sistema: ONP e SPP, 2010–2050



Fonte: MAPP2-BBVA Research.

E, no entanto, houve grandes avanços na proteção dos idosos. Os pilares não contributivos conseguiram em muito pouco tempo fechar a brecha da cobertura em vários países. Ainda que isso seja uma grande notícia para a região, a expansão deste tipo de aposentadoria de maneira generalizada é, por si, um testemunho de que os sistemas contributivos tradicionais não puderam proporcionar um bom mecanismo de poupança previdenciária para os idosos.

As aposentadorias não contributivas voltam a colocar em pauta a transição demográfica como um fator de risco fiscal. Porém talvez a grande incógnita deste tipo de aposentadoria seja como impactarão nos incentivos para contribuir com os sistemas contributivos tradicionais e, por conseguinte, nas perspectivas a longo prazo da poupança previdenciária. Na maioria dos países, as aposentadorias não contributivas não estão integradas em um sistema global. Muitas vezes, apenas aqueles que não contribuíram podem acessar a este tipo de aposentadoria e por isso é mais provável que gerem maiores incentivos para a informalidade.

O desafio para conseguir uma cobertura previdenciária universal passará necessariamente por algum tipo de pilar não contributivo, mas também pelo aumento da poupança previdenciária na região. Consegue-se este aumento apenas com a melhora substancial na forma pela qual o mercado de trabalho funciona, e essa melhora requer mudanças importantes no desenho da seguridade social.

Conclusões

A região envelhece rapidamente e a pressão demográfica situará a cobertura previdenciária como um dos principais desafios das políticas públicas nas décadas vindouras.

Em média, hoje o nível da cobertura previdenciária contributiva é baixo. Apenas quatro de cada dez idosos têm uma aposentadoria dessa natureza. Alguns países conseguiram importantes avanços na porcentagem de idosos que recebem uma aposentadoria. No entanto, essas melhoras não decorreram do aumento da poupança ou da melhora do funcionamento do mercado de trabalho, mas da expansão de programas não contributivos que outorgam benefícios a idosos que não conseguiram contribuir suficientemente durante sua vida ativa.

Ainda que com grandes diferenças entre países, o fracasso do mercado de trabalho na hora de mobilizar a poupança previdenciária, especialmente entre trabalhadores não assalariados com rendas baixas, é sintoma de que as estruturas para trasladar a poupança de hoje à aposentadoria de amanhã não estão funcionando. Inclusive

nos sistemas previdenciários mais consolidados da região, a participação nestes é esporádica e deixa grandes lacunas nas contribuições dos trabalhadores.

Estima-se que entre 47% e 60% dos idosos da região não terão acesso a uma aposentadoria contributiva em 2050. Isso supõe que o Estado ou as famílias terão de ajudar financeiramente entre 66 e 83 milhões de idosos para financiar sua terceira idade.

No próximo capítulo, analisa-se pormenorizadamente a conexão entre o mercado de trabalho e o funcionamento dos sistemas previdenciários, e detalha-se quais são os possíveis caminhos para aumentar a cobertura de maneira sustentável, eficiente e equitativa.

POR QUE A COBERTURA É
TÃO BAIXA?

3

Resumo:

A falta de cobertura previdenciária na região tem várias causas. Uma delas é o próprio desenho do sistema, que está baseada na contribuição obrigatória dos trabalhadores assalariados. A outra está relacionada ao funcionamento imperfeito do mercado de trabalho, que deve forçar essa contribuição. As decisões do Estado, dos trabalhadores e das empresas têm criado um equilíbrio no mercado no qual um baixo percentual de trabalhadores contribui regularmente com a previdência. Este capítulo apresenta um marco conceitual que visa entender a situação descrita e guiar as reformas necessárias, a fim de ampliar a cobertura previdenciária. Em particular, expõe os dilemas que os responsáveis pela política econômica enfrentam quando pretendem definir um regime previdenciário social, fiscal e economicamente sustentável.

Entender para reformar

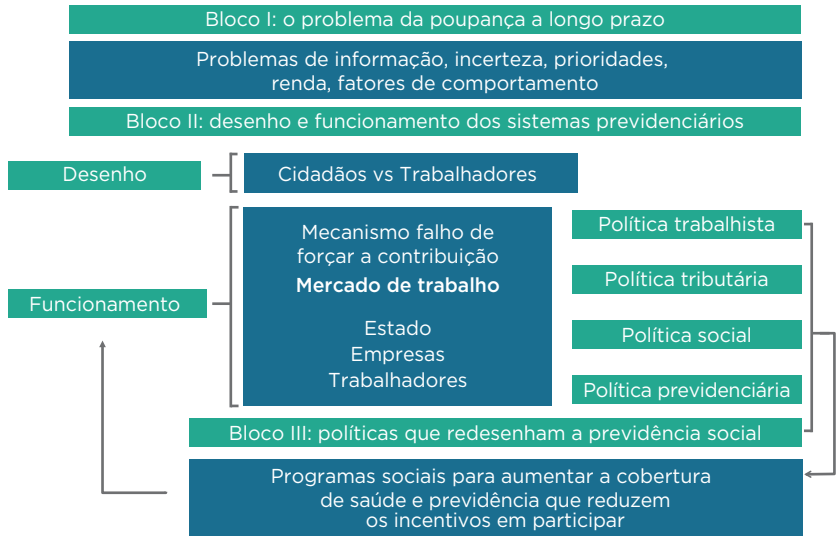
Desde sua concepção, a maioria dos sistemas previdenciários do mundo tem como base as contribuições obrigatórias dos empregados e dos empregadores sobre a renda salarial. Por isso, a baixa cobertura das aposentadorias está diretamente ligada à escassa geração de trabalho formal na região[1]. Para entender as razões dessa situação e compreender os efeitos de potenciais reformas previdenciárias, este capítulo apresenta um marco conceitual que combina três grandes blocos inter-relacionados (ver Diagrama 3.1): a dificuldade em produzir uma poupança previdenciária a longo prazo; os problemas de desenho e funcionamento dos sistemas para gerar essa poupança na América Latina e no Caribe (ALC); e o desenvolvimento de uma previdência social paralela, que emerge diante da falta de capacidade dos sistemas tradicionais em criar uma previdência social mais adequada.

O problema da poupança a longo prazo

O ponto de partida é o problema básico que os sistemas de previdência tentam resolver: transformar consumo durante os anos de vida ativa em consumo futuro para os anos de aposentadoria (Barr e Diamond, 2006). Embora possa parecer tarefa simples, na prática é extremadamente difícil, pois os indivíduos se deparam com uma série de desafios que dificultam a acumulação em um nível adequado para uma poupança a longo prazo. Esses problemas envolvem desde as incertezas que as decisões sobre o futuro geram até fatores psicológicos que afetam a tomada de decisões. Ainda que a maioria das dificuldades de transformar consumo presente em consumo futuro seja comum em todos os países, na região existem algumas particularidades (como o baixo nível de renda salarial comparado com o de países desenvolvidos) que podem enfraquecer ainda mais a decisão de poupar, pelo alto custo de oportunidade que tem cada centavo economizado, em termos de consumo por necessidades vitais não satisfeitas.

[1] Neste livro, o termo trabalho formal define aqueles empregos registrados e que contribuem para a previdência social, independentemente da categoria trabalhista ou o tamanho da empresa. No entanto, entende-se por emprego informal aquele (assalariados ou não assalariados) que não contribui para a previdência social.

Diagrama 3.1
Um marco conceitual



Fonte: Elaboração própria.

Desenho e funcionamento dos sistemas previdenciários

Os sistemas previdenciários da região, por influência dos que existem na Europa Continental, nasceram com o objetivo de promover uma renda adequada na terceira idade dos trabalhadores e não a todos os cidadãos de uma determinada idade. Tampouco ao conjunto dos trabalhadores, senão aos trabalhadores assalariados que trabalham sob regime de subordinação, o que exclui os trabalhadores não assalariados, as empregadas domésticas e os trabalhadores não remunerados, entre outros. Ainda que os sistemas têm se expandido para incluir mais tipos de trabalhadores, a realidade é que aqueles cidadãos que não são absorvidos pelo mercado de trabalho, o fazem irregularmente ou têm trabalhos não assalariados de maneira contínua, não estarão cobertos pelo sistema previdenciário.

Além disso, os sistemas previdenciários da ALC nem sequer funcionam corretamente para aqueles trabalhadores para os quais foram originalmente concebidos. Ao relacionar poupança previdenciária com a participação no mercado de trabalho formal, vincula-se a cobertura futura ao cumprimento não apenas das obrigações previdenciárias, mas também de toda uma série de custos e regulamenta-

ções (custos de saúde, salário mínimo, custo de demissão) que determinam os resultados do mercado de trabalho. Isso gera um nexo entre qualquer política que afete o mercado de trabalho (trabalhista, tributário e social) e o sistema previdenciário. Em razão da persistência de altos níveis de evasão das regulamentações trabalhistas no emprego formal, a participação nos sistemas previdenciários está muito distante de ser generalizada entre os assalariados, e muito menos no conjunto dos trabalhadores da região (ver Capítulo 2).

Políticas que redesenham a seguridade social

Diante da incapacidade, por parte do sistema, de proporcionar níveis adequados de cobertura mediante um regime contributivo, tem-se desenvolvido programas não contributivos que, além disso, permitem responder à falta de emprego formal. Essas iniciativas preenchem lacunas que os sistemas tradicionais deixam na cobertura de saúde e previdência. No entanto, geralmente, têm pouca ou nenhuma integração com estes. Tanto é que em alguns casos os planos só estão disponíveis para aqueles trabalhadores que não participaram de sistemas contributivos. O perigo é que a ausência de um desenho integral possa incidir negativamente na participação dos indivíduos nos sistemas previdenciários contributivos. Como consequência, formar-se-ia um círculo vicioso de baixa cobertura dos sistemas contributivos, seriam criados mecanismos não contributivos que produziriam uma escassa probabilidade de contribuição e, portanto, surgiria uma maior necessidade de continuar instituindo e financiando instrumentos paralelos alternativos.

Entender a forma como interagem esses três blocos é fundamental para identificar onde está o cerne do problema que impede o bom funcionamento dos sistemas atuais e para desenhar as melhores opções de política econômica, a fim de aumentar a cobertura previdenciária.

Em busca de um marco conceitual

O problema de conseguir a poupança de longo prazo (bloco I)

Existem diversas razões que torna difícil economizar por 20, 30 ou 40 anos para financiar consumo na terceira idade. Essas razões estão re-

lacionadas a problemas de informação, ao comportamento e à maneira com a qual os seres humanos tomam decisões, com a miopia ou a forte preferência por consumir no presente e/ou a recursos extremamente limitados ou muito irregulares para poupar a longo prazo.

Sacrificar o consumo atual (quando se é jovem) em benefício do consumo de amanhã (quando se é idoso) é uma tarefa complexa. Se os indivíduos de 20 anos fossem capazes de calcular suas necessidades futuras e, a partir dessa base, se preparassem financeiramente para a velhice, o Estado teria um papel menor no desenho de sistemas previdenciários. Mas esse não é o caso. A grande maioria das pessoas não realiza essa projeção nem toma as medidas necessárias para assegurar os recursos que farão falta na terceira idade. Por isso, o Estado deve intervir, para forçar a poupança a partir de contribuições obrigatórias. Entre os elementos que dificultam a decisão da poupança a longo prazo figuram:

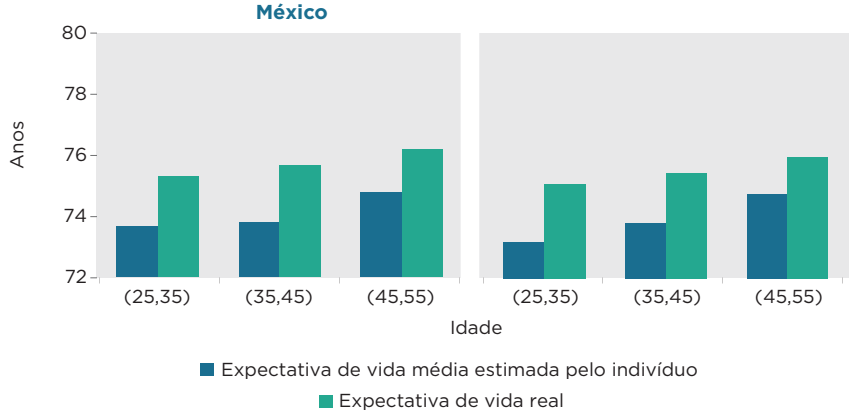
- *Incerteza:* um problema fundamental é que a decisão acerca de quanto economizar para a terceira idade é tomada baseada em informações incompletas, em um contexto de elevada incerteza (Barr e Diamond, 2006). De fato, uma série de perguntas que são determinantes para chegar à resolução correta de consumo e de economia a curto e a longo prazos não têm resposta. Quantos anos vou viver? Em quais condições? Por quanto tempo vou poder trabalhar? Qual vai ser o rendimento de minhas economias? São algumas das dúvidas que os indivíduos enfrentam ao contar com pouquíssima ou nenhuma informação sobre as variáveis fundamentais que definem a poupança a longo prazo. Para entender melhor com quais dados a população conta e como essas decisões são tomadas em relação à poupança previdenciária, em 2008, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) realizou algumas pesquisas sobre seguridade social na Cidade do México e na região metropolitana de Lima (Peru). Os resultados indicam, por exemplo, que as pessoas tendem a subestimar a expectativa de vida, em boa parte porque esta tem crescido rapidamente nos últimos tempos. A minimização pode alcançar, aproximadamente, entre 2,5 anos e 3,6 anos, de acordo com a idade do cidadão entrevistado (ver o Gráfico 3.1). Se a estimativa da expectativa de vida é

um indicador dos recursos que se escolhe separar para a terceira idade, em ambos os países os indivíduos estariam subestimando entre 20% e 30% o fundo de que precisam, a longo prazo.

- *Falta de informação:* outro problema associado à decisão de poupar a longo prazo é que muitas pessoas parecem ter muito pouco conhecimento acerca de como a aposentadoria é calculada ou os requisitos necessários para obter uma aposentadoria. Em países como Chile, Peru (Lima) e México (D.F.), menos de 10% dos entrevistados na pesquisa sobre seguridade social afirmou saber a forma como as aposentadorias são calculadas. Uma porcentagem semelhante reconheceu que desconhece quais são as deduções feitas sobre o salário e um número limitado dos consultados afirmou que conhece a idade de se aposentar (72% no Chile, 48% no México [D.F.] e 41% no Peru [Lima]) (ver o Gráfico 3.2).

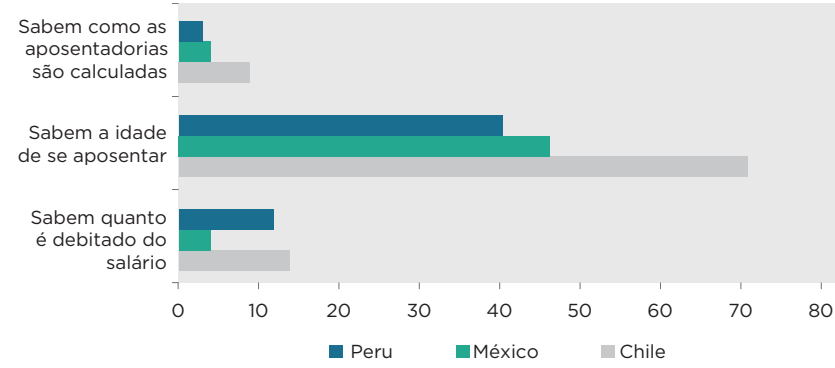
  Essa falta de informação parece induzir os indivíduos a realizar cálculos incorretos acerca dos recursos com os quais vão dispor durante sua aposentadoria. Muitos trabalhadores, inclusive, acreditam que vão obter uma aposentadoria mesmo tendo realizado contribuições claramente insuficientes. Nas pesquisas de seguridade social mencionadas, foi perguntado quanto tempo as pes-

Gráfico 3.1
Expectativa de vida ao nascer real e estimada, na Cidade do México e na região metropolitana de Lima, 2008



Fonte: BID (2008) e Celade (2011).
Nota: A expectativa de vida estimada corresponde à expectativa de vida condicionada ao fato de ter completado 30, 40 e 50 anos, respectivamente, em cada país.

Gráfico 3.2
Conhecimento dos sistemas previdenciários na região metropolitana de Lima, 2008; Cidade do México, 2008; e Chile, 2006

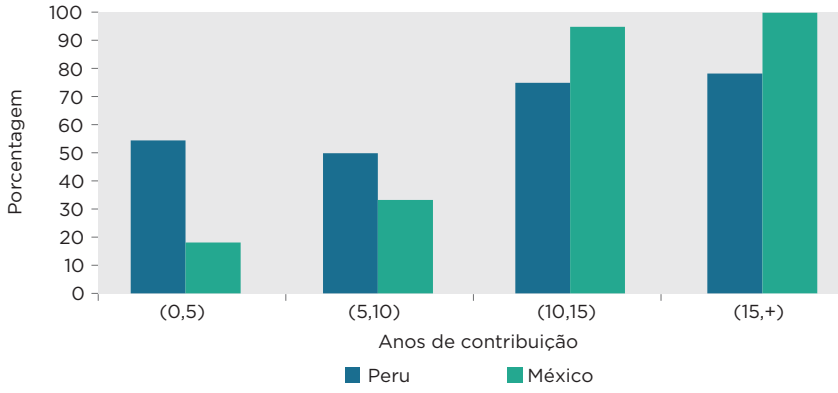


Fonte: EPS Chile (2006) e ESP México e Peru, BID (2008).

soas haviam contribuído com um sistema previdenciário e com qual idade imaginavam que se aposentariam e como planejavam custear sua terceira idade. Surpreendentemente, uma parte importante dos entrevistados respondeu que pensava custear sua terceira idade com uma aposentadoria, sem levar em conta que os anos de contribuição eram insuficientes para isso. De fato, aqueles que realizaram aportes no sistema de previdenciário durante menos de cinco anos e consideram se aposentar em menos de cinco anos – 55% no Peru e 18% no México – assumem que vão custear sua terceira idade com uma aposentadoria (ver o Gráfico 3.3).

- *Fatores comportamentais:* ainda que os indivíduos vivessem em um mundo com informações perfeitas e as compreendessem de maneira adequada, é provável que não tomariam as decisões corretas para assegurar o custeio de sua terceira idade. É o que afirma uma corrente emergente da literatura especializada, denominada economia comportamental, que analisa as decisões dos indivíduos. Sistematicamente, os indivíduos não tomam decisões "racionais", seja por impaciência, desleixo, inércia, seja por falta de canais que facilitem a escolha da opção ótima. De maneira geral, as pessoas adotam o caminho que implica não escolher ou não agir, uma conduta que induz o adiamento das decisões que deveriam ser tomadas hoje (como economizar para a terceira idade) ou

Gráfico 3.3
Porcentagem de indivíduos que acreditam que vão custear sua velhice com uma aposentadoria e pensam em se aposentar em menos de cinco anos, segundo os anos de contribuição



Fonte: Elaboração segundo a base da EPS no México e no Peru, BID (2008).

inclusive conduz a não tomar nunca essa decisão ótima (veja o Quadro 3.1).

Essa tendência à inércia, ou à falta de tomada de decisão, poderia explicar por que a maioria dos trabalhadores parece não pensar muito em como vão custear sua velhice, inclusive os trabalhadores que se encontram em idade próxima de se aposentar. As pesquisas sobre seguridade social que foram realizadas na Cidade do México e na região metropolitana de Lima indicam que aproximadamente 70% dos trabalhadores com idade entre 25 e 35 anos não pensaram como vão custear sua velhice. Mesmo os indivíduos nas faixas etárias mais próximas à idade de se aposentar, entre 50% e 60% dos trabalhadores de 50 a 55 anos pensaram pouco ou nada sobre o assunto.

- *Falta de renda:* outro obstáculo que poderia explicar a falta de contribuição e, de modo geral, a dificuldade em poupar a longo prazo, é o fato de ter renda insuficiente, que impede que se conquiste um nível mínimo de consumo. Segundo as pesquisas sobre seguridade social (BID, 2008), a maioria dos trabalhadores que não contribui com um plano de previdência diz não fazer por falta de recursos. Aproximadamente 30% dos que não contribuem argumenta que é por falta de renda suficiente (ver Gráfico 3.5). A

Quadro 3.1
A economia comportamental e a poupança previdenciária

Em centenas de universidades no mundo, os estudantes do primeiro ano de economia aprendem que os agentes econômicos tomam suas decisões de consumo de forma racional, ou seja, escolhem o nível de consumo que lhes permita alcançar maior satisfação, segundo as restrições orçamentárias que determinam sua capacidade de compra.

Uma nova corrente acadêmica, situada entre a economia e a psicologia, questiona essa maneira de pensar. A economia comportamental (ver, por exemplo, Thaler et Sunstein, 2008) defende que os agentes econômicos tomam decisões com base em regras simples, que nem sempre contemplam as preferências. Porém consideram o contexto e o modo em que as preferências são apresentadas a quem toma a decisão. Segundo a economia comportamental, a incapacidade de prestar atenção em todos os detalhes de cada decisão da vida e a aversão ao risco fazem com que a tendência natural dos agentes econômicos seja a de não fazer mudanças em seu *status quo*, mesmo que essas mudanças sejam benéficas. Definitivamente, as decisões que são tomadas sobre o consumo, a economia e o investimento estão impregnadas de uma grande inércia, o que enviesa o resultado dessas decisões no sentido da opção de não escolher. Essa teoria explicaria por que as pessoas pagam assinaturas de revistas que não leem ou mensalidades de academias que nunca vão.

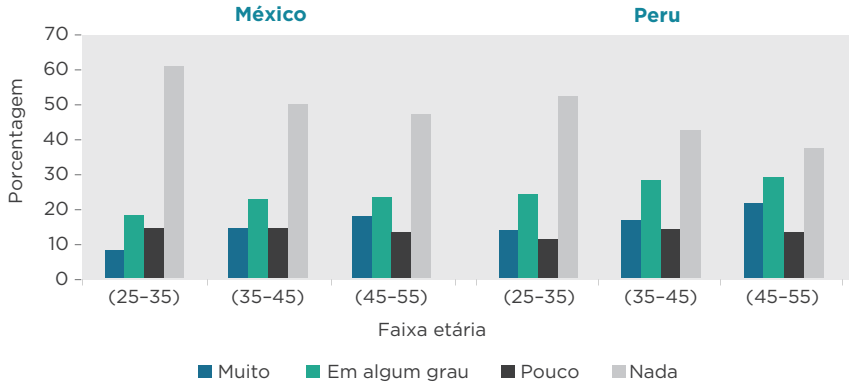
No contexto de poupança previdenciária, essa hipótese é traduzida no fato de que muitos indivíduos não economizam porque nunca tomam a decisão de fazê-lo. É importante destacar que certas opções de pagamento/inscrição automático demonstraram importância inusitada. Uma série significativa de estudos realizados nos Estados Unidos (Choi et al., 2004; Madrian e Shea, 2001) documenta que a inscrição automática de trabalhadores em um plano previdenciário 401(k) aumenta de maneira efetiva a taxa de participação, que passa de 30% a 90% para alguns grupos de trabalhadores. Essa inscrição automática significa que quando um indivíduo começa em um novo trabalho, ele é registrado automaticamente em um plano previdenciário, *a menos que indique a opção de não estar. A priori*, se um trabalhador escolher de maneira ótima seu nível de poupança, a inscrição automática não deveria ter relevância, algo que a evidência desmente.

Apesar de a inscrição automática ser muito eficiente para aumentar a participação em programas de poupança, as opções automáticas podem ser contraproducentes: os sistemas conseguem altas taxas de participação, mas a grande maioria dos trabalhadores fica "presa" às taxas de contribuição automática, que costumam ser muito baixas (entre 2% e 3%). Assim é o poder da inércia.

Outra lição que a economia comportamental mostra é que, no que diz respeito à poupança, reduzir as dificuldades de inscrição aumenta as taxas de participação, ainda que em menor grau que em comparação às inscrições automáticas (Madrian, Laibson e Choi, 2009; Beshears et al., 2011; Madrian e Shea, 2001), e que enviar mensagens aos indivíduos, incentivando as ações de poupança, pode ser uma ferramenta útil, principalmente se as mensagens têm um objetivo específico de poupança (Karlan et al., 2012). Algumas dessas experiências serão exploradas com mais detalhes no capítulo seguinte.

Gráfico 3.4

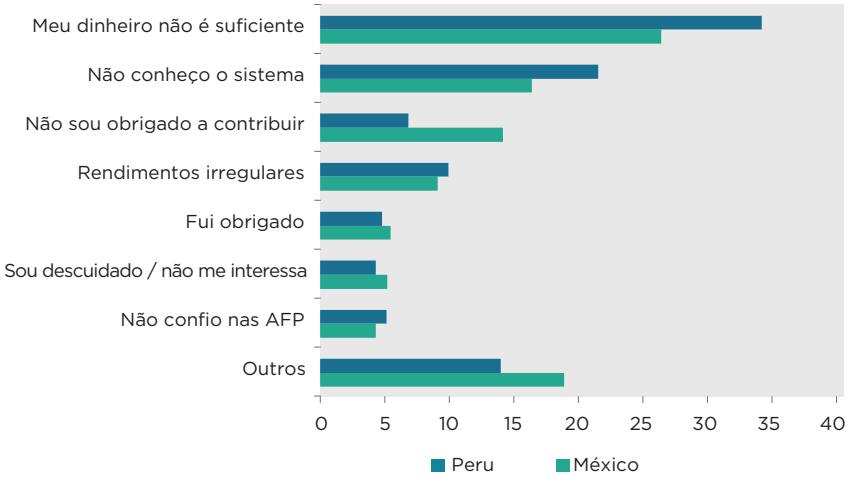
Quanto você tem pensado em como custeará sua terceira idade? Cidade do México e região metropolitana de Lima, 2008



Fonte: Elaboração com base na EPS México e Peru, BID (2008).
Nota: Respostas de entrevistados com idade entre 22 e 55 anos.

Gráfico 3.5

Por que os trabalhadores não contribuem? Cidade do México e região metropolitana de Lima, 2008



Fonte: Elaboração com base na EPS México e Peru, 2008.

hipótese aponta que não contar com a capacidade de economizar é uma restrição importante para acumular uma quantidade adequada de recursos para a terceira idade e que essa situação poderia estar por trás da alta correlação existente entre a renda *per capita* de um país e a proporção de trabalhadores que contribuem

com um plano previdenciário, e entre o nível de renda de um indivíduo e sua probabilidade de contribuição.

- *Outras prioridades:* para os indivíduos e as famílias com rendas mais baixas, economizar a longo prazo para financiar uma previdência pode não ser uma decisão ótima. Se um domicílio começa a ter capacidade de economia acima do nível de sobrevivência, talvez o mais eficiente seria investir mais e melhor na educação, tanto dos adultos quanto dos filhos, bem como em saúde ou na compra de uma residência própria.

O desenho e o funcionamento dos sistemas previdenciários (bloco II)

Em face das dificuldades dos indivíduos para economizar individualmente a longo prazo, os sistemas previdenciários têm a função de transformar consumo presente em consumo futuro de maneira eficiente. No entanto, não conseguem proporcionar uma previdência para uma parte importante dos idosos na região, por duas razões: i) porque não foram desenhados para contemplar uma cobertura universal de aposentadorias a todos cidadãos; e ii) porque seu bom funcionamento está ligado à capacidade de o mercado de trabalho gerar trabalho formal. A seguir, são oferecidos argumentos que sugerem que ambas as razões contribuem para os baixos níveis de poupança previdenciária na América Latina.

O desenho da seguridade social: assegurar trabalhadores ou cidadãos?

Os sistemas de seguridade social da região nasceram sob a influência do sistema *bismarckiano* de seguridade social implementado na Alemanha no fim do século XIX, que defende a ideia de que os benefícios sociais são exclusivos para os trabalhadores que adquirem por meio de contribuições pagas em conjunto com o empregado. Segundo Bismark, o motivo principal era que "o verdadeiro agravo do trabalhador é a insegurança com relação à sua existência; não está seguro de que sempre terá trabalho, não está seguro de que sempre estará saudável e prevê que um dia será muito idoso para trabalhar". Esse tipo de sistema se disseminou rapidamente pela Europa continental e foi adotado pelos países da ALC em meados do século XX.

Com essa configuração e influenciados pela conferência da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em Santiago de Chile, em 1936, os Institutos de Seguridade Social se estabeleceram na região. O Instituto Equatoriano de Seguridade Social, por exemplo, foi fundado em 1935, e durante os anos 1940 sofreu uma série de expansões. O Peru fundou seu Instituto de Seguridade Social em 1936. Outros países seguiram: Argentina (1946), Colômbia (1945), Costa Rica (1941), El Salvador (1949), Guatemala (1946), México (1943), Panamá (1941), Paraguai (1943), Uruguai (1943) e Venezuela (1946). Essa tendência regional continuou nos anos 1950 com a Bolívia (1956), Honduras (1957) e Nicarágua (1956). Uma das principais resoluções da conferência da OIT estabeleceu o trabalho assalariado como principal objetivo da seguridade social mediante uma combinação de deduções salariais e contribuições patronais.

Esse modelo foi adotado principalmente por três razões: i) tinha obtido êxito nos países europeus; ii) as limitações dos governos da região em promover os benefícios e arrecadar impostos tornavam inviável o estabelecimento de um modelo que garantisse uma cobertura universal; e iii) esperava-se que os benefícios da previdência desempenhassem um papel de redistribuição ao transferir recursos dos patrões aos empregado (Kaplan e Levy, 2012).

Ainda que os países europeus proporcionassem uma previdência social mediante contribuições obrigatórias dos trabalhadores, havia outras alternativas. O Plano Beveridge de 1942 sugeria "contemplar todos os cidadãos sem nenhum limite superior de renda, porém reconhecendo os diversos meios de vida [...]: i) empregados, ou seja, pessoas cuja ocupação habitual está sob um contrato de serviços; ii) outros ocupados, categoria que inclui empregadores, comerciantes e trabalhadores autônomos de todo tipo; iii) donas de casa, isto é, mulheres casadas em idade de trabalhar; iv) outros ocupados sem renda; v) indivíduos com idade de trabalhar, vi) aposentados [...]. As seis classes de cidadãos receberiam uma aposentadoria [...] paga pelo Ministério da Fazenda".

A partir desse desenho inicial, pouco a pouco os distintos países da região foram incluindo outros coletivos de trabalhadores no desenho básico dos sistemas previdenciários, como os trabalhadores não

assalariados, os empregados domésticos e os empregados não remunerados (ver Tabela 3.1). Na atualidade, aproximadamente a metade dos países obriga os trabalhadores não assalariados a contribuir; em alguns deles, é permitido contribuir de maneira voluntária e em uma minoria, nem sequer é permitido contribuir.

Esse desenho é especialmente problemática para os países da região por pelo menos duas razões: i) uma porção elevada de empregados trabalha como não assalariados; e ii) estudos realizados nos últimos dez anos permitem ver não apenas o que desempenha um trabalhador em um dado momento, como também a sequência de trabalhos que um mesmo empregado desempenha ao longo do tempo, confirmam que existe uma mobilidade importante entre trabalhos não assalariados e assalariados (ver Capítulo 2, fato VII). A transição de um emprego no qual o trabalhador é obrigado a contribuir para um em que não é, em muitos casos, gera uma sequência errante de aportes que afeta a densidade das contribuições e a previdência final que ele pode obter.

Por esse motivo, um sistema pensado para prover aos trabalhadores um mecanismo de poupança para o futuro não pode ser universal. Ainda que o funcionamento do sistema previdenciário fosse perfeito, certos grupos de cidadãos não teriam acesso a uma aposentadoria em sua terceira idade. Esse é o caso, por exemplo, de coletivos que não fazem parte de uma força de trabalho ou têm uma menor relação com o mercado de trabalho, como as mulheres. Nos países de alta renda da OCDE, em que o funcionamento do sistema é bom e a grande maioria dos trabalhadores colabora regularmente, as lacunas de cobertura que os desenhos *bismarckianos* deixam são facilmente preenchidas com uma cobertura universal de trabalhadores, que compreende a totalidade de idosos realizada por meio das famílias, e com programas limitados de previdências assistenciais para coletivos particulares. Na ALC, no entanto, esses problemas de cobertura são acentuados pelo fato de que muitos trabalhadores ficam fora do desenho, seja pela importância desses grupos na região, seja pela elevada mobilidade, o que faz com que em um dado momento da vida muitos trabalhadores exerçam trabalho nos quais não é necessário contribuir. É necessário acrescentar dois fundamentos a esses problemas de desenho, que serão descritos a seguir.

Tabela 3.1
Obrigação de contribuição para assalariados e autônomos

	Assalariados				Não assalariados					
País	Obrigatório		Voluntário		Obrigatório		Voluntário		Excluídos	
Argentina	x				x					
Bahamas	x				x					
Barbados	x				x					
Belize	x				x		x	(o)		
Bolívia	x						x			
Brasil	x				x					
Chile	x	(a)	x	(e)	x	(j)	x			
Colômbia	x				x					
Costa Rica	x	(b)			x	(k)			x	(q)
Equador	x						x			
El Salvador	x		x	(f)			x			
Guatemala	x						x			
Honduras	x						x			
Jamaica	x						x			
México	x						x			
Nicarágua	x						x			
Panamá	x	(c)			x	(l)	x	(p)		
Paraguai	x								x	
Peru	x				x	(m)	x	(q)		
República Dominicana	x		x	(h)					x	
Uruguai	x	(d)	x	(i)	x	(n)	x	(i)		
Venezuela	x						x			

Fonte: Elaboração própria sobre a base da SSA (perfis de países) e SSA (2008, 2012).
Notas:
[a] Para trabalhadores que ingressaram na força de trabalho depois de 31 de dezembro de 1982.
[b] Trabalhadores com mais de 54 anos, em 2005, permanecem no sistema de seguridade social, não no de contas individuais.
[c] Obrigatório para novos ingressantes na força de trabalho desde 2008 e no sistema de contas individuais.
[d] Obrigatório no sistema de seguridade social.
[e] Proteção voluntária para trabalhadores assegurados pela seguridade social antes de janeiro de 1983.
[f] Voluntário para pessoas que tinham 36 anos ou mais em 1998.
[g] Dispõe de cobertura voluntária para pessoas com mais de 18 anos e menores de idade normal de retirada.
[h] Voluntário para trabalhadores do setor público e trabalhadores do setor privado com mais de 45 anos em 2003.

(continua na próxima página)

Tabela 3.1
(continuação)

[i] Nas contas individuais da cobertura é voluntária para os assalariados e não assalariados com renda mensal de $24.709 ou menos.
[j] Cobertura gradualmente estendida aos trabalhadores não assalariados entre 2012 e 2015.
[k] Obrigatório no sistema de seguridade social, mas excluídos de contas individuais.
[l] O sistema de contas individuais é obrigatório para trabalhadores não assalariados menores de 35 anos em janeiro de 2007 e com renda superior a B/.500 por mês.
[m] A seguridade social é obrigatória para alguns tipos de trabalhadores não assalariados.
[n] É obrigatório na seguridade social.
[o] No caso de indivíduos menores de 65 anos que se tornaram trabalhadores não assalariados e pagaram no mínimo 150 contribuições como empregados.
[p] Não é obrigatório para todos os tipos de trabalhadores não assalariados.
[q] Aplica-se em contas individuais.

Funcionamento do sistema: o mercado de trabalho como mecanismo de formação de poupança previdenciária

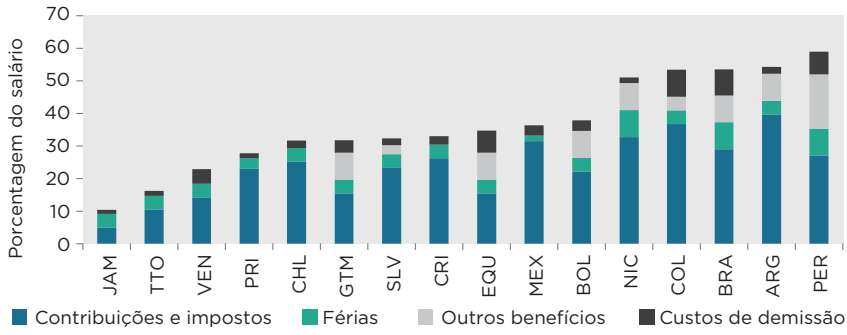
Como o objeto da previdência social é constituído pelos trabalhadores assalariados, o funcionamento do mercado de trabalho exerce um papel crucial na geração de poupança previdenciária. A articulação do sistema previdenciário por meio do mercado de trabalho envolve a política tributária, a política trabalhista e a política social. Em outras palavras, qualquer mudança de impostos, instituições trabalhistas e benefícios sociais tem o potencial de afetar indiretamente o sistema previdenciário e vice-versa. O desenho dessas políticas (previdenciária, tributária, trabalhista e social) dará forma aos custos e aos benefícios que envolvem os três grandes articuladores do mercado de trabalho: o Estado, os trabalhadores e as empresas.

O Estado como juiz e parte no mercado de trabalho

Além de delinear as linhas mestres do sistema previdenciário, o Estado tem um peso determinante no seu funcionamento. São três principais funções:

1. O Estado estabelece os custos e benefícios de se operar na formalidade, o que inclui os aportes obrigatórios por parte das empresas e dos trabalhadores para financiar a saúde e a aposentadoria, bem como outros custos que as empresas têm de arcar se forem formalmente estabelecidas. É o caso dos custos de abertura, dos salários mínimos, dos custos de demissão e outras regulamentações. Os custos não salariais da formalização podem atingir 50% do salário

Gráfico 3.6
Os custos da formalidade na América Latina e no Caribe, 2010

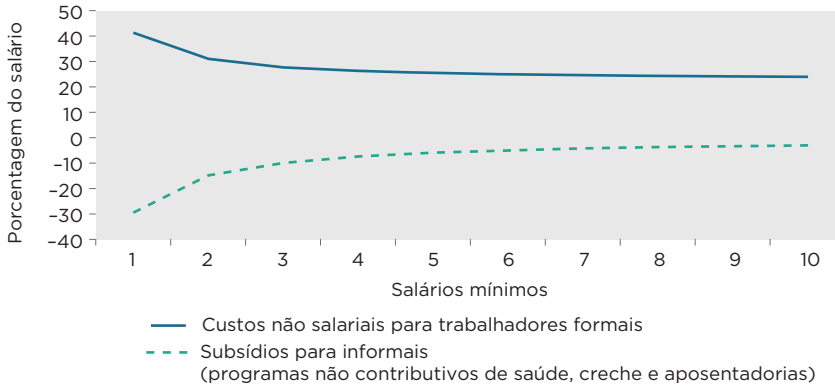


Fonte: Pagés (2010).

(ver Gráfico 3.6). No entanto, o Estado também é um agente importante para estabelecer a qualidade dos benefícios que são derivados desses aportes, pois conta com um controle importante na provisão (quer de maneira direta, quer por meio da supervisão das entidades responsáveis) e na regulamentação destes.

2. O Estado decide quais são os benefícios (subsídios) que um trabalhador informal recebe. Os custos e benefícios relativos à formalidade ou informalidade são importantes para determinar o equilíbrio na distribuição dos empregos formais. Em alguns casos, as diferenças entre os custos da formalidade e os subsídios da informalidade podem ser bem relevantes, sobretudo entre os trabalhadores de baixa renda. Por exemplo, no México, os custos da formalidade (como porcentagem do salário) são mais altos para os trabalhadores de baixa renda porque a saúde é financiada com um pagamento fixo de 20,4% do salário mínimo, o que implica um custo relativo muito maior para quem ganha menos. Em contrapartida, o Estado proporciona uma série de subsídios aos trabalhadores informais, que aumentam, relativamente, quanto menor a renda. O resultado é que a diferença entre o custo da formalidade e o subsídio dado à informalidade para os trabalhadores do primeiro decil de renda supera 70% (ver Gráfico 3.7). Se a avaliação dos benefícios formais não é muito diferente da avaliação das vantagens da informalidade, existem pouquíssimos in-

Gráfico 3.7
Custos não salariais formais e subsídios para trabalhadores informais por número de salários mínimos no México



Fonte: Elaboração segundo a base de dados do Instituto Mexicano de Seguridad Social, e Anton, Hernandez e Levy (2012).

centivos para que os trabalhadores de baixa renda obtenham empregos formais.

3. O Estado determina o grau de cumprimento das normas que ele mesmo impõe. A eleição do grau de fiscalização funciona como um índice das empresas e dos trabalhadores acerca de quão custoso é operar no mercado informal. Em determinadas ocasiões, o índice indica que se uma empresa é pequena ou informal, não será multada por não cumprir a norma. Por exemplo, na Argentina as atividades irregulares estão explicitamente excluídas da fiscalização do Estado, que está centrada em empresas que já estão formalmente estabelecidas (ver Quadro 3.2). Outro aspecto importante da complacência entre o Estado e a evasão das contribuições pode basear-se em uma falta de capacidade institucional para deter a fuga de recursos. Essa é a razão pela qual, em muitos países, o Estado exime o pagamento de contribuições sociais a trabalhadores não assalariados e trabalhadores domésticos.

Definitivamente, existe nos países da região uma ambivalência no que tange à função do Estado em relação à existência do trabalho informal. Por um lado, o emprego informal ilegal é castigado com vultosas multas nominais a empresas que não cumprem com a nor-

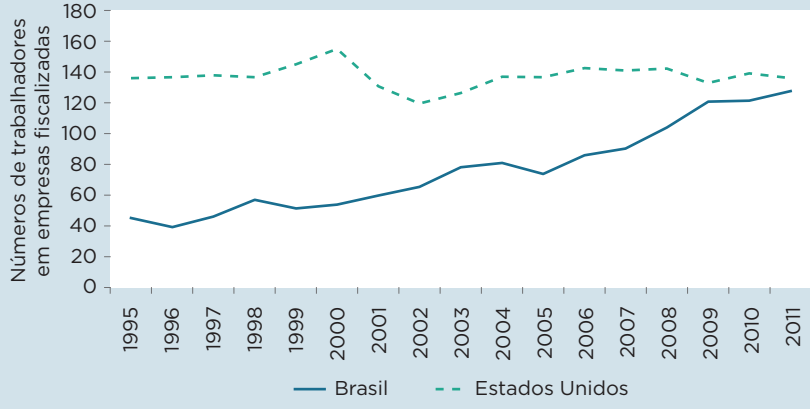
Quadro 3.2
A fiscalização das empresas formais

Vários países da região estão empenhando esforços para supervisionar mais o mercado de trabalho. Entre os quais Brasil e Argentina, onde nos últimos anos deu-se um importante aumento na fiscalização.

Como resposta ao elevado índice de trabalho não registrado que desde o início dos anos 2000 afeta o emprego assalariado, em 2003, a Argentina iniciou o Plano Nacional de Regularização do Trabalho. O foco da fiscalização era, explicitamente, as empresas formais que já tiveram um histórico de contribuição de previdência social e aquelas em que foram detectadas irregularidades prévias; intencionalmente, tornaram-se óbvias as economias de subsistência. De fato, segundo o Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social da Argentina, o planejamento da fiscalização possuía a seguinte estratégia: "Colocar o foco naquelas atividades econômicas que estão em expansão, evitando, dessa forma, castigar os setores mais fracos da economia formal, priorizando empresas e setores que possuam capacidade contributiva. A delimitação da esfera de ação deixa de lado economias informais e/ou de subsistência".

O Brasil é outro país que implementou um agressivo programa de supervisão fiscal. Apesar de que o número de fiscais trabalhistas manteu-se constante desde meados dos anos 1990 (a cifra gira em torno dos 3.000), a fiscalização tem se centrado cada vez mais em empresas de grande porte. Enquanto em 1995 a empresa registrada tinha uma média de 45 funcionários, em 2011 esse número atingiu 120 trabalhadores, uma quantidade muito próxima da média dos Estados Unidos. Isso permitiu que as regularizações de trabalhadores por ano passassem de 250.000 a 700.000.

Gráfico 3.2.1
Tamanho médio das empresas fiscalizadas nos Estados Unidos e no Brasil, 1995–2011



Fonte: Ministério do Trabalho (Brasil) e Administração de Saúde e Segurança Ocupacional (OSHA, sigla em inglês).

(continua na página seguinte)

Quadro 3.2
A fiscalização das empresas formais *(continuação)*

Embora provavelmente a fiscalização de empresas de grande porte e formais seja eficiente desde o ponto de vista da arrecadação, a mensagem que se passa é que enquanto a empresa é pequena pode passar inadvertida pelo Estado, ao passo que crescer e contribuir pode significar, para a empresa, enfrentar o custo de ser fiscalizada. Isso é algo que os microempreendedores informais podem levar em conta ao tomar uma decisão sobre o tamanho de sua empresa.

mativa. Por outro lado, fiscaliza-se, principalmente, as empresas que já possuem um vínculo com as instituições oficiais, ou porque estão registradas ou porque alguns de seus trabalhadores são formais. Da mesma maneira, proporciona-se uma série de complexos incentivos para trabalhadores e empresas, por meio de benefícios aos trabalhadores formalizados em troca de contribuições, enquanto ao mesmo tempo são oferecidos benefícios especificamente dirigidos aos trabalhadores informais (como o Seguro Popular, no México, o regime de saúde subsidiado, na Colômbia, bem como programas de aposentadorias não contributivas destinadas unicamente aos informais). Parte dessa ambivalência deve-se ao fato do Estado reconhecer o setor informal como uma fonte importante de geração de emprego: uma menor permissividade em relação ao trabalho informal acarretaria mais trabalho formal, mas também, provavelmente, em maior desemprego (Almeida e Carneiro, 2012).

Os trabalhadores e os custos e benefícios da formalidade

Os benefícios nominais da formalidade para os trabalhadores são claros. Na grande maioria dos países, um trabalho registrado dá acesso a serviços de saúde e planos de previdência, entre outras vantagens. No entanto, o ponto-chave não é somente quais são os benefícios, mas também como os trabalhadores valorizam esses benefícios em relação às contribuições que devem realizar. Se os trabalhadores valorizam os benefícios mais ou igual do que as contribuições, então eles poderiam estar dispostos a assumir, na forma de menor salários líquidos, os custos da formalidade. Contudo, se a valorização é baixa, provavelmente o trabalhador não estará disposto a aceitar essas reduções e a empresa

terá de assumi-las, na forma de menores benefícios, menos emprego formal e maiores preços.

A pergunta é quanto os trabalhadores estão dispostos a pagar. A resposta não é muito alentadora, uma vez que a dificuldade para fazer uma estimativa das necessidades durante a terceira idade e uma forte dose de miopia e inércia sugerem que a inclinação em contribuir aos sistemas previdenciários, em geral, é baixa, mais ainda, possivelmente, entre as pessoas de baixa renda. Ainda que não haja informação sistemática a respeito, a evidência disponível indica que as avaliações (ou a disposição em pagar) não são altas. Sobretudo no caso dos sistemas previdenciários. No Equador, por exemplo, em face da pergunta "se oferecessem a você um plano de aposentadoria com bons serviços e remunerações suficientes, quanto estaria disposto a pagar mensalmente?", 27% responderam que não estaria disposto a pagar nada (INEC, 2007). Em média, os trabalhadores se inclinariam a renunciar 4% do salário mensal, algo semelhante ao que estariam dispostos a pagar por um convênio médico. Na prática, os assalariados equatorianos têm de pagar 6,6% de seu salário, enquanto o empregador tem de abonar outros 3,1%, para financiar as aposentadorias (BID, Banco Mundial e OCDE, 2013). Da mesma maneira, na Colômbia, os trabalhadores estariam dispostos a destinar entre 13% e 20% do seu salário a um pacote integrado que incluísse aposentadoria e saúde (Cuesta e Olivera, 2010). No entanto, o custo do pacote pago entre empresas e trabalhadores é de cerca de 50%.

Além disso, o nível da renda influi na disposição em pagar. No Equador, 46% dos trabalhadores no decil mais baixo da distribuição responderam que não estariam dispostos a contribuir com absolutamente nada para um plano de previdência, enquanto os estratos médios dessa cifra vão para 34%. Inclusive 23% do decil mais rico reporta que não estaria disposto a contribuir com nem um único dólar para um sistema previdenciário que facultasse contribuições justas.

Um ponto crucial que costuma passar desapercebido é que esta análise de custo/benefício do que implica para o trabalhador ser formal não é feita em termos absolutos, mas é comparada com os custos e a avaliação dos benefícios de ser informal. O aumento de programas não contributivos na saúde e na previdência altera a análise do cus-

to/benefício que os trabalhadores realizam acerca da questão de procurar trabalhos formais ou não. Levy (2008) sugere que para os trabalhadores pouco qualificados, no México, uma vez assimilada a avaliação que tanto os trabalhadores formais quanto os informais têm dos respectivos pacotes que o Estado lhes oferece, o "imposto líquido" por ser formal é de 34% do salário. Esse imposto consiste na soma da porção dos serviços que os trabalhadores formais têm de pagar e não valorizam os serviços que os trabalhadores informais desfrutam e não devem pagar.

Em última instância, que os trabalhadores valorizam benefícios relativos a ser formais vai determinar até que ponto a empresa pode transferir os custos da formalidade na forma de menores salários e, portanto, em qual medida vai reagir a demanda de trabalho em face das mudanças nas contribuições da seguridade social. A evidência que a região possui demonstra que parte deste custo recai sobre a empresa, ainda que na literatura especializada não exista um consenso acerca deste resultado (ver Quadro 3.3).

As empresas e os custos e benefícios da formalidade.

As empresas arrecadam a contribuição dos trabalhadores e a canalizam para as contas do Estado ou para o sistema financeiro. Se as empresas pudessem transferir os custos das contribuições para aposentadorias, saúde e outros benefícios sociais (ou, inclusive, custos pelos quais a empresa é responsável) aos trabalhadores na forma de salários menores, seriam meras intermediárias. Portanto, seria indiferente para as empresas contratar trabalhadores de maneira formal ou informal. No entanto, são várias as razões que as impedem de ser simples intermediárias:

1. Como foi exposto anteriormente, os trabalhadores podem não avaliar os benefícios pelo preço de custo e não estarão dispostos a renunciar a menores salários. Neste caso, se uma empresa quer contratar de acordo com a lei vigente, talvez deva assumir custos que por lei não lhe correspondem.
2. Variáveis institucionais, como o salário mínimo, impedem as empresas de transferir a totalidade dos custos aos trabalhadores com o salário mínimo ou próximos a esse valor.

Quadro 3.3
Quem realmente paga as contribuições à previdência social e os impostos trabalhistas?

Qual é o real efeito de reduzir as contribuições sociais e os impostos trabalhistas? Durante as últimas duas décadas, um grande número de instituições acadêmicas internacionais recomenda diminuir as contribuições sociais para impulsionar a criação de emprego. Por trás dessa proposta, aparece um leque surpreendentemente diversificado de justificativas econômicas. Para alguns (Comissão Europeia, 1994; OCDE, 1994), a redução dos impostos trabalhistas é um meio de baixar os custos de trabalho e, consequentemente, favorecer a demanda de trabalho. Para outros (Prescott, 2004), a redução de impostos aumentaria o salário líquido e a oferta de trabalho. Entretanto, nas economias emergentes, especialmente na América Latina, alguns autores destacam os efeitos positivos da baixa de impostos sobre a formalidade (Levy, 2008; Pagés, 2010).

Qualquer uma das opções exige saber quem é realmente que tem a carga tributária. No caso das contribuições sociais sobre as empresas, estas podem ser absorvidas pelas companhias (com o aumento dos custos trabalhistas, a diminuição de seus lucros depois dos impostos), podem ser transferidas para os funcionários (mediante a redução dos salários líquidos) ou transferidas para os consumidores (com o aumento dos preços dos produtos). No último caso, trata-se de uma questão empírica.

A literatura sobre o tema está longe de tomar uma posição unânime. Basta observar os trabalhos recentes para advertir que os resultados variam de uma transferência plena a menores salários (Gruber, 1997, para o Chile; Alesina e Perotti, 1997, para uma amostra de países nórdicos ou anglo-saxões), até uma transferência parcial ou nula (Cruces, Galiani e Kidyba, 2010, para a Argentina; Heckman et Pagés, 2003, para uma amostra das economias da OCDE e da América Latina, e Kugler e Kugler, 2008, para a Colômbia). É importante lembrar que em países com alta informalidade, quando não há transferência e, portanto, se produz una redução no emprego formal, os salários no setor informal podem ser afetados em razão do aumento na oferta de trabalhadores informais.

Essa falta de consenso deriva das dificuldades de aferição. É sumamente complexo isolar o efeito das mudanças tributárias, porque geralmente afetam a todos por igual, são muito gradativas e/ou se combinam com outras reformas nos mercados de bens e serviços. Daí a necessidade de aproveitar as reformas de grande escalão para elaborar boas avaliações experimentais.

No entanto, sem deixar de dar atenção a essa cautela, a economia trabalhista destacou diversos fatores políticos e socioeconômicos que afetam a distribuição final da tributação fiscal entre trabalhadores, empresa e consumidores:

1. *As instituições econômicas e trabalhistas, especialmente o grau de centralização e coordenação da negociação salarial, a interação com o salá-*

(continua na página seguinte)

Quadro 3.3
Quem realmente paga as contribuições à previdência social e os impostos trabalhistas? *(continuação)*

rio mínimo e a eficiência do setor público: as contribuições impactam de maneira menos negativa no emprego se a negociação coletiva é muito centralizada ou, ao contrário, muito descentralizada, se o salário mínimo é baixo e se o governo é eficiente no gasto (Calmfors e Driffill, 1988; Alesina e Perotti, 1997; Daveri e Tabellini, 2000; Kugler e Kugler, 2008).

2. *O tipo de sistema previdenciário e, sobretudo, a percepção da relação entre impostos e aposentadorias:* se os agentes percebem um efeito pleno de vínculo, os impostos sociais se convertem em um salário diferido e não aumentam os custos trabalhistas (Gruber e Krueger, 1990; Gruber, 1994a e 1994b; Disney, 2004).
3. *O horizonte temporal:* a existência de uma rigidez nominal no salário e nos preços implica que as contribuições tendem a ter um maior impacto sobre o emprego no curto prazo (Hamermesh, 1993).

Além disso, os resultados são influenciados pela definição da carga fiscal, dado que diferem as bases dos impostos indiretos, dos impostos sobre a renda de pessoas físicas e das contribuições sociais que empregados e empregadores, da mesma maneira que seus efeitos econômicos (OCDE, 1990 y 2007). González-Páramo e Melguizo (2013) corroboram quantitativamente esses resultados com um exercício de meta-análise realizado sobre um conjunto de 52 estudos empíricos. Em média, os trabalhadores assumem desde 70% da carga tributária, nas economias continentais e anglo-saxãs, por meio de menores salários, até quase 90%, nos países nórdicos. Esse efeito sobre os salários é muito menor a curto prazo, quando as empresas assumem a metade da carga fiscal.

Entender o impacto real dessas políticas é especialmente importante para a América Latina, pelos desafios que os países da região enfrentam para redesenhar e garantir a sustentabilidade de seus sistemas previdenciários, com uma fortíssima incidência da informalidade trabalhista.

3. Os custos da formalidade implicam para as empresas muito mais que contribuições para os benefícios sociais. Ainda que o cumprimento das obrigações sociais não é elevado e é possível transferi-lo a menos salários, *forçar* a poupança previdenciária dos trabalhadores significa aceitar outras obrigações estabelecidas pelo código trabalhista, como indenizar os funcionários em caso de demissões, e regulamentações trabalhistas adicionais (salário mínimo, regulamentações sanitárias e meio ambientais), cujos custos podem ser substanciais.

Ao mesmo tempo, alguns custos associados à formalidade são difíceis de ser quantificados e podem gerar incertezas, as quais serão acrescentadas ao custo de contratar formalmente. O exemplo mais claro é o dos custos de demissão. Na maioria dos países da região, os custos de demissão de um trabalhador formal são altos (Heckman e Pagés, 2003) e podem variar muito segundo o grau de litigiosidade do sistema e o tipo de demissão. No México, para mencionar um caso, se o funcionário processa a empresa por demissão sem causa justificada e o juiz dá a causa a seu favor, a empresa deverá pagar todos os salários desde a demissão do trabalhador até a resolução do processo. A incerteza que esses potenciais custos trabalhistas geram pode desestimular a contratação sob um regime formal, particularmente em empresas de pequeno e médio porte que não têm condições de arcar com os possíveis custos extraordinários.

Por último, dentro do cálculo de custos e benefícios da formalidade para a empresa entra o grau de fiscalização no mercado de trabalho. Este determina o quão custoso é para uma companhia operar na informalidade. Acredita-se que um nível de fiscalização alto pode dissuadir as empresas de operar na informalidade apesar de os custos de ser formal serem elevados e impedir a criação de empresas de baixa produtividade, que apenas poderiam operar informalmente. A evidência empírica indica que a fiscalização na região concentra-se nas empresas de grande porte que já são formalizadas, de maneira que as pequenas empresas têm incentivos menores para contribuir, pois percebem que não cumprir a lei demanda um custo relativamente baixo.

O equilíbrio no mercado de trabalho: as diversas caras da informalidade

A interação entre o Estado, os trabalhadores e as empresas pode ser representada com um quadrado dividido em quatro quadrantes, que constituem as quatro possíveis combinações, condicionado ao fato de os custos superarem a valorização dos benefícios ou não para as empresas, eixo vertical, e para os trabalhadores, eixo horizontal (ver Diagrama 3.2). A divisão entre os quadrantes é determinada pelo quadro institucional de custos e benefícios que o Estado informa, bem como pela opinião dos trabalhadores e das empresas acerca desses benefícios.

Diagrama 3.2
Entendendo a formalidade

	Custo > v (benefício) Trabalhador	Custo < v (benefício) Trabalhador
Custo > v (benefício) Empresa	I. informalidade como opção Não assalariados com baixa valorização em relação à Previdência Social (PS), sem mecanismos forçosos de poupança. • A informalidade é ótima. Assalariados que não valorizam a PS e trabalham para empresas pequenas com alta evasão. • A informalidade é ótima: não são cumpridos os objetivos sociais.	II. Exclusão Assalariados que valorizam a PS, mas trabalham para empresas pequenas com alta evasão. • Informalidade excludente.
Costo < v (benefício) Empresa	III. Evasão Assalariados que não valorizam a PS, mas trabalham para empresas grandes com baixa evasão. • A incidência da PS nas empresas. • Procura de mecanismos para não contribuir.	IV. Formalidade ótima Assalariados que valorizam a PS e trabalham para empresas sem evasão. • A formalidade é ótima. Não assalariados com alta valorização em relação à PS, mas não têm mecanismos forçosos de poupança. • Contribuir é ótimo, mas podem não contribuir por falta de mecanismos.

Fonte: Elaboração própria.
Nota: PS representa os benefícios da previdência social.
v(benefício) = Valorização dos benefícios da formalidade.

Dentro desse esquema, os trabalhadores não assalariados se diferenciam dos assalariados na sua relação com a previdência social, uma vez que são trabalhador e empresa ao mesmo tempo. Isso inclui todos os não assalariados nos quadrantes I e IV. É importante distinguir esse grupo do grupo de trabalhadores assalariados por duas razões: i) em alguns países, os não assalariados não são obrigados a contribuir; e ii) independentemente de seu status legal, não dispõem de um mecanismo de poupança forçada. Essa distinção tem importantes consequências. Primeiro, um trabalhador que não deseja ser formal pode tomar a decisão de ser empregado autônomo. Segundo, os trabalhadores não assalariados, sendo obrigados ou não a contribuir, devem tomar uma ação proativa para tornar efetiva a contribuição para a previdência social, razão pela qual sua economia não é o resultado exclusivo de uma retenção obrigatória.

- *Quadrante I: a informalidade como opção*. Os custos da formalidade excedem seus benefícios, tanto para empresas quanto para trabalhadores. Aqui, estão incluídos também os não assalariados que não valorizam a formalidade a ponto de assumir seus custos. É de se esperar que neste quadrante sejam situadas as empresas com uma baixa valorização dos benefícios da formalidade: empresas pouco intensivas em capital e em financiamento externo e empresas que podem parecer invisíveis ao Estado de uma maneira simples (microempresas e empresas de pequeno porte). Entre os trabalhadores, estão situados neste quadrante aqueles que têm uma baixa valorização dos benefícios dos programas previdenciários e de saúde, tais como pessoas com baixa cultura previdenciária ou uma enorme miopia, ou pessoas de baixa renda com grande custo de oportunidade de economizar a longo prazo. É importante enfatizar que, neste caso, os objetivos individuais de empresas e trabalhadores são alcançados, mas os objetivos sociais não. Isso é particularmente importante em razão do fato de que as decisões individuais podem não ser ótimas de um ponto de vista do ciclo vital, por conta de uma miopia, desleixo ou falta de informação, os quais podem criar uma inconsistência temporal e um consumo escasso durante a terceira idade.
- *Quadrante II: a informalidade como exclusão*. Os custos da formalidade são maiores que a valorização dos benefícios para as empresas, mas não para os trabalhadores. Neste quadrante, estão situados os trabalhadores dispostos a renunciar parte de seu salário líquido para obter outros benefícios de previdência social, mas não encontram emprego em uma empresa que registre formalmente seus funcionários. Seria o caso, por exemplo, dos trabalhadores que valorizam os benefícios da formalidade e trabalham em uma empresa pequena ou uma microempresa que não quer registrá-lo porque implicaria uma série de custos associados à formalidade (custo de demissão, regulamentação fitossanitária) e não convém à empresa pagar porque existe uma baixa probabilidade de fiscalização. Este quadrante corresponde à visão tradicional da informalidade como resultado de um mercado segmentado (ver Perry et al., 2007).

- *Quadrante III: a informalidade como evasão*. Os custos da formalidade são maiores que a valorização dos benefícios para os trabalhadores, mas não para as empresas. Este quadrante reflete o caso de empresas que pelo tamanho ou sua visibilidade devem contratar formalmente, mas empregam trabalhadores que têm uma avaliação baixa em relação à formalidade. Como transferir o custo da previdência social ao trabalhador se torna mais difícil, de um ponto de vista da companhia, contratar esses trabalhadores é mais caro. Seria o caso, por exemplo, de empresas de grande porte que contratam pessoas com baixa disposição a renunciar o consumo presente. Isso explicaria porque ainda em grandes empresas (com mais de 50 funcionários), aproximadamente 10% dos trabalhadores permanecem na informalidade.
- *Quadrante IV: quando a formalidade é ótima*. Este é o quadrante em que são gerados trabalhos formais porque a alta avaliação dos benefícios da formalidade é superior aos custos, tanto para trabalhadores quanto para empresas. Neste quadro, as relações estabelecidas são formais. Aqui se espera encontrar trabalhadores com maior disposição/capacidade para contribuir com a previdência social (como costumam ser os funcionários de maior renda ou com educação superior) e empresas que pela sua visibilidade, tamanho ou necessidade de capital externo devem operar no setor formal.

Fechamento do círculo: políticas que redesenham a provisão da seguridade social (bloco III)

O último bloco, que completa o marco conceitual, corresponde às políticas que os governos têm aplicado para reduzir a falta de cobertura de aposentadorias que se convertem em uma mudança de incentivos no equilíbrio do mercado de trabalho anteriormente descrito. Em resposta à carência de proteção na terceira idade que é gerada pelos sistemas baseados nas contribuições em folha, os governos têm implementado, paralelamente aos regimes tradicionais, programas de previdência social não contributivos.

Desde o ponto de vista conceitual, essas políticas tentam, de alguma maneira, passar de um desenho de proteção ao trabalhador a um desenho de proteção ao cidadão. O exemplo mais claro é a *Renda Dig-*

nidade, na Bolívia, uma aposentadoria não contributiva que é dada a todos os cidadãos de uma determinada idade, independentemente de seu histórico de trabalho ou nível de renda (com um desconto de 25% se o indivíduo recebe uma aposentadoria do sistema contributivo). No entanto, muitas dessas políticas não estão focadas no cidadão, mas sim no trabalhador que não foi ou não é registrado. No México, para ilustrar o caso, o seguro popular de saúde é disponível apenas para as pessoas que não estão contribuindo com um serviço de saúde contributivo. As aposentadorias não contributivas, no México e no Brasil, são dadas única e exclusivamente se a pessoa comprova que não está recebendo uma aposentadoria do sistema contributivo.

Além disso, em razão do fato que essas políticas surgem como apêndices de um sistema que já está funcionando, costuma-se haver duplicidades e arranjos com outros programas de proteção social. No México, além do programa federal de aposentadorias não contributivas *65 y Más* [65 e Mais] (antes, *70 y Más* [70 e Mais]), existem 16 projetos estatais que garantem subsídios a idosos com diversificada generosidade e variados critérios de contemplação. No estado da Baixa Califórnia, é possível ter acesso a esses benefícios a partir dos 60 anos, enquanto em outros estados é necessário esperar até os 70. A generosidade também varia: dos $ 759, por mês, na Cidade do México (US$ 58) aos $ 300, por mês (US$ 22) em Zacatecas. Em alguns desses estados, este benefício pode ser somado ao subsídio federal, enquanto em outros é condicionado ao fato de não receber nenhum outro benefício social (Águila et al., 2010).

Esses programas são essenciais para conseguir uma cobertura universal de aposentadorias. No entanto, os responsáveis pela política econômica devem levar em conta que, como ilustra o equilíbrio do mercado de trabalho mostrado no bloco II, sua existência impacta as decisões custo/benefício dos trabalhadores e das empresas. Quanto a diminuir a disposição em contribuir depende de vários fatores, entre eles em qual quadrante estão situados os trabalhadores informais e como o desenho de implementação dos programas não contributivos movem as margens de custo/benefício entre formalidade e informalidade (ver Quadro 3.4).

Quadro 3.4
Os efeitos teóricos das aposentadorias não contributivas no mercado de trabalho

Uma das grandes inovações das últimas décadas foi a expansão, sem precedentes, na região, das aposentadorias não contributivas. Este tipo de pilar tomou muitas formas tanto no nível de generosidade como com quem é passível de recebê-las (ver o Quadro 2.2, no Capítulo 2), mas também permitiu que milhares de idosos tivessem acesso a uma renda. No entanto, essas subvenções levantam questões importantes. Como afetam a participação no mercado de trabalho e quanto influem nos incentivos a participar dos sistemas contributivos, os tópicos mais significativos, serão abordados a seguir.

Efeitos na participação trabalhista

Ao dispor de uma renda adicional, o beneficiário de uma aposentadoria não contributiva considera menos atraente a opção de participar no mercado de trabalho. Isso é normalmente denominado efeito renda. Todas as aposentadorias não contributivas, independentemente de seu desenho, geram algum tipo de efeito renda, que vai acarretar uma redução da oferta de emprego ao beneficiário. Existem evidências, extensamente documentadas, de que os beneficiários das aposentadorias não contributivas, em maior ou menor grau, deixam de trabalhar quando são contemplados por esse tipo de subsídio. Esse é o resultado que os programas pretendem alcançar: que os idosos não precisem trabalhar até idades muito avançadas. Portanto, não é um efeito negativo, sobretudo se as aposentadorias são outorgadas quando o indivíduo está em idade avançada, visto que o desejável é que os idosos reduzam sua oferta de mão de obra. A situação é mais discutível se as aposentadorias são dadas em uma idade menos avançada, com um contexto de aumentos importantes para a taxa de expectativa de vida. Por exemplo, as aposentadorias rurais no Brasil são concedidas a partir dos 55 anos, para as mulheres, e dos 60 anos, para os homens. Outra manifestação desse efeito ingresso é que trabalhadores com idade próxima a de se aposentar (que ainda não são passiveis a ser contemplados) antecipem sua previdência ou diminuam sua carga horária de trabalho visando receber o benefício.

Efeitos nas contribuições ao sistema contributivo

Aqui é necessário distinguir dois efeitos relacionados. Primeiro, à medida que as aposentadorias não contributivas reduzem as taxas de participação no mercado de trabalho, também podem diminuir as contribuições previdenciárias dos trabalhadores. Isso ocorre se os trabalhadores que optarem por reduzir sua participação de trabalho estiverem contribuindo com o sistema previdenciário. De alguma maneira, esses trabalhadores, na ausência da aposentadoria contributiva, teriam mantido suas contribuições por mais tempo.

Em segundo lugar, nos países da região há um efeito adicional. A divisão entre trabalho formal e informal levanta a questão sobre se as aposentadorias não contributivas têm o potencial de diminuir o incentivo em contribuir (ser formal) durante a vida de trabalho das pessoas. É aqui em que

(continua na página seguinte)

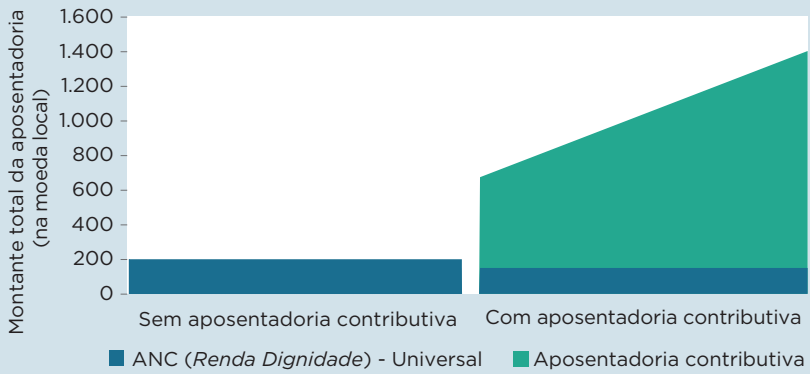
Quadro 3.4
Os efeitos teóricos das aposentadorias não contributivas no mercado de trabalho *(continuação)*

o desenho da aposentadoria não contributiva desempenha um papel crucial. Desde o ponto de vista teórico, um dos parâmetro fundamentais é de que maneira o subsídio dado pelo Estado muda (na forma de aposentadoria não contributiva) quando o indivíduo contribui com o sistema contributivo. Se ao contribuir com o sistema contributivo o montante de subsídio é reduzido, isso implica uma série de impostos na contribuição.

Na região, as aposentadorias não contributivas se articulam de formas diferentes, por isso o potencial de afetar os sistemas contributivos diferem entre si. Aqui, destacamos três modelos:

- *Bolívia, um pilar universal integrado.* Na Bolívia, todo cidadão com mais de 60 anos, se for mulher, e mais de 65, se for homem, tem direito a receber uma aposentadoria não contributiva (*Renda Dignidade*) que pode ser adquirida combinada com a aposentadoria contributiva, independentemente da riqueza do indivíduo. No entanto, aqueles que possuem uma aposentadoria contributiva veem seu montante da previdência reduzido em 25%. Além disso, o montante da aposentadoria não contributiva é pequeno, se comparado ao da aposentadoria mínima que é dada pelo sistema contributivo.

Gráfico 3.4.1
Pilares contributivos e não contributivos por nível de renda na Bolívia



Fonte: Elaboração própria com base nos parâmetros do sistema.

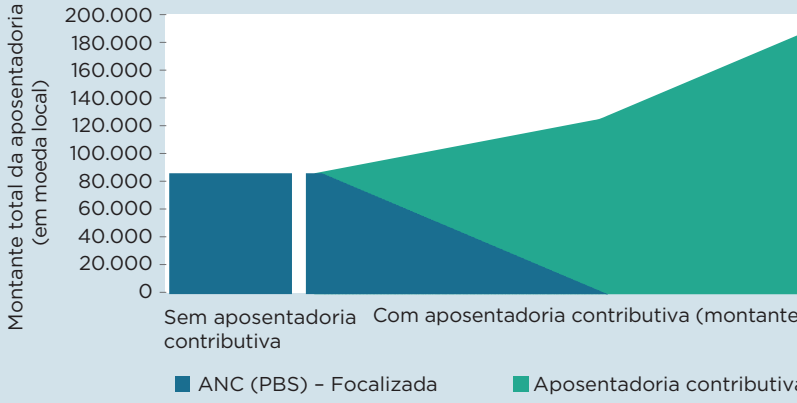
- *Chile, um pilar solidário integrado, progressivo e focado.* No Chile, o cidadão tem direito a cobrar o montante máximo da aposentadoria não contributiva se não possui dinheiro acumulado na poupança previdenciária (e pertencer à parcela dos 60% mais pobres do país). Como na Bolívia, o pilar solidário pode ser combinado com a aposentadoria contributiva, neste caso de maneira mais progressiva: conforme aumenta o saldo na poupança de aposentadoria, o montante da aposentadoria

(continua na página seguinte)

Quadro 3.4
Os efeitos teóricos das aposentadorias não contributivas no mercado de trabalho *(continuação)*

não contributiva diminui. Desta maneira, o montante da aposentadoria final (a soma da contributiva e da não contributiva) é sempre maior quando se tem mais acumulado. Assim, é estabelecido um imposto sobre a aposentadoria contributiva de 100% para aqueles indivíduos com grande montante na poupança, e aproximadamente 0% para quem tem pouco saldo na conta.

Gráfico 3.4.2
Pilares contributivos e não contributivos por nível de renda no Chile



Fonte: Elaboração própria com base nos parâmetros do sistema.

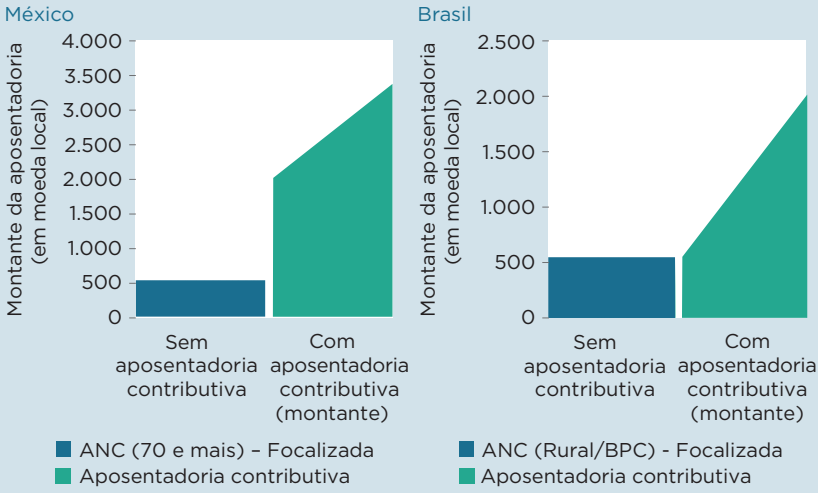
- *México e Brasil garantem benefícios aos cidadãos sem aposentadoria contributiva.* Em ambos os países, o cidadão que recebe uma aposentadoria contributiva não pode receber uma não contributiva. No entanto, a relação entre o montante da aposentadoria não contributiva da contributiva é diferente. Enquanto no Brasil a aposentadoria não contributiva é igual à aposentadoria mínima (o salário mínimo), no México o pilar solidário representa apenas uma quarta parte da aposentadoria mínima.

Desses três modelos, os que garantem altas aposentadorias não contributivas e impõem impostos maiores paro o indivíduo que tem uma aposentadoria contributiva são os que contam com o potencial, de um ponto de vista teórico, de alterar os incentivos para recolher a contribuição dos trabalhadores. Isso não quer dizer que todas as aposentadorias não contributivas que excluem aqueles que tem uma aposentadoria contributiva vão fomentar a informalidade. Como foi visto ao longo deste capítulo, isso depende de muitos outros fatores. No Capítulo 4, é feita uma análise crítica sobre a evidência empírica que existe acerca das implicações desses novos pilares não contributivos e seus efeitos no mercado de trabalho.

(continua na página seguinte)

Quadro 3.4
Os efeitos teóricos das aposentadorias não contributivas no mercado de trabalho *(continuação)*

Gráfico 3.4.3
Pilares contributivos e não contributivos por nível de renda no México e no Brasil



Fonte: Elaboração própria com base nos parâmetros do sistema.

Por que a região possui tantos trabalhadores informais?

Os fatos descritos no bloco II indicam que o equilíbrio do mercado de trabalho na região gera 55% dos trabalhos nos quadrantes I, II e III, os quais não contribuem com um sistema previdenciário. Em qual quadrante estão particularmente localizados os trabalhadores informais é o tema de um importante debate acadêmico, no qual ainda não se chegou a um consenso. Enquanto alguns autores consideram que os trabalhadores informais estão excluídos das instituição formais em razão do fato de trabalharem para empresas informais (quadrante II), outros estimam que a informalidade surge de maneira racional a partir dos incentivos dados pelo mercado de trabalho (quadrante I; ver Fields, 2009, e Perry et al., 2007).

Os padrões de informalidade observados na região podem proporcionar pistas valiosas para entender as possíveis causas do mau funcionamento do mercado de trabalho. Aqui analisamos algumas das razões que dão origem a essa situação, à luz do marco conceitual descrito.

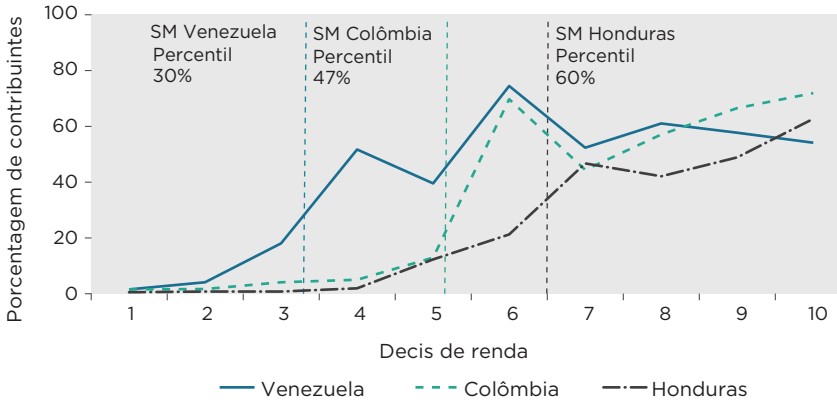
Políticas trabalhistas, como o salário mínimo, podem se tornar um obstáculo para a contratação de trabalhadores de baixa renda

O nível do salário mínimo pode implicar um impacto importante na decisão de contribuir ou não, pois determina o valor mínimo do salário de um trabalhador formal. Se o salário mínimo é muito alto (em relação à renda media do país), pode tornar inviável a formalização de trabalhadores de baixa renda.

Na média da ALC, o salário mínimo ocupa o terceiro decil da distribuição de renda (Bosch, Melguizo e Oliveri, 2013). Por esse motivo, os trabalhadores que se enquadram nos dois primeiros decis de renda são eminentemente informais.

Em alguns países, o salário mínimo é mais elevado. Por exemplo, na Venezuela, o salário mínimo ocupa o trigésimo percentil, ou seja, 30% dos empregados estão abaixo do salário mínimo. Na Colômbia,

Gráfico 3.8
Porcentagem de trabalhadores contribuintes por decil de renda: Colômbia, Honduras e Venezuela



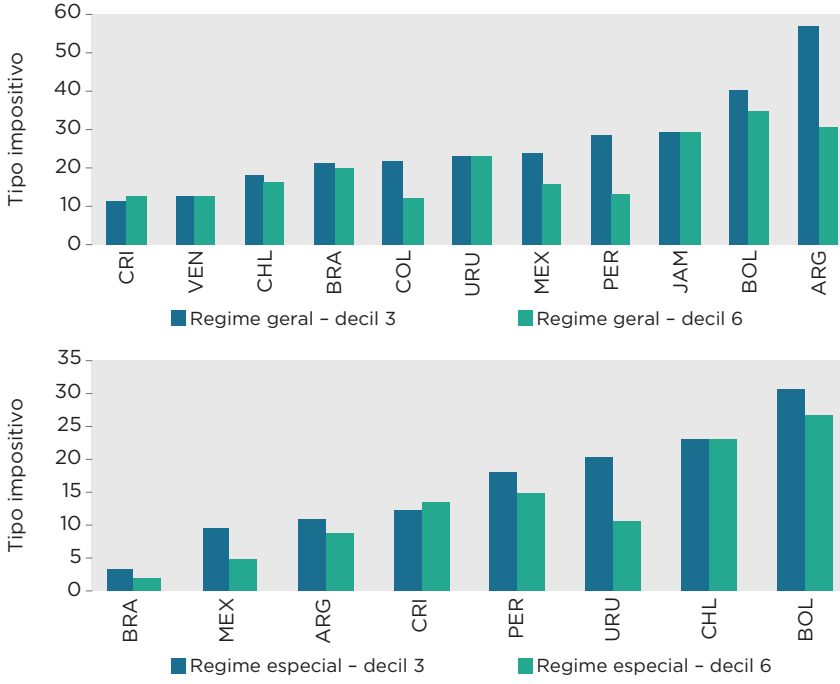
Fonte: Elaboração própria com base nas pesquisas em domicílio (circa 2010).

inclusive, está localizado um pouco mais acima, e 48% dos trabalhadores reporta uma renda menor que o salário mínimo. Na Guatemala, em Honduras ou no Paraguai, por exemplo, apenas quatro de cada dez trabalhadores dizem ter uma renda igual ou superior ao salário mínimo (ver Gráfico 3.8). Conforme o salário mínimo aumenta, é mais difícil encontrar trabalhadores na porção média de distribuição de renda. Para citar um exemplo: no quarto decil da distribuição de renda (que está acima do salário mínimo, na Venezuela, mas não na Colômbia e na Guatemala), o número de trabalhadores que contribuem na Venezuela está entre 40 e 50 pontos porcentuais a mais que na Colômbia e na Guatemala. Assim mesmo, no sexto decil de distribuição de renda, Colômbia e Venezuela estão equiparadas em termos de porcentagem de contribuintes, mas não acontece o mesmo em Honduras. A partir do sétimo decil, as diferenças desaparecem ou são reduzidas ostensivamente entre os três países. Esses dados refletem os importantes efeitos que o salário mínimo tem sobre a geração de trabalho formal na parte média de distribuição de renda e ilustra a forte integração existente entre a política trabalhista e a política previdenciária.

Os custos da formalidade podem ser maiores para os trabalhadores de baixa renda, especialmente para os não assalariados

As cargas trabalhistas como porcentagem do salário podem ser maiores para os trabalhadores de baixa renda. Isso ocorre quando existem contribuições e impostos fixos, limites mínimos de contribuições ou limites máximos de contribuições. É um efeito que se observa especialmente entre os não assalariados em razão do fato de que em muitos países existe um montante de pagamento fixo, seja em regime geral ou especial. Consequentemente, as contribuições sociais são muito mais altas para os não assalariados de baixa renda (em relação à porcentagem de sua renda). Por exemplo, o tipo de contribuição impositiva para um trabalhador não assalariado do terceiro decil, no Peru, representa quase o dobro do que corresponde a um trabalhador não assalariado no sexto decil no regime geral, similar ao da Argentino ou do Uruguai no regime especial (ver Gráfico 3.9).

Gráfico 3.9
Contribuições dos trabalhadores não assalariados como porcentagem de sua renda, terceiro e sexto decil de renda de trabalho, 2010

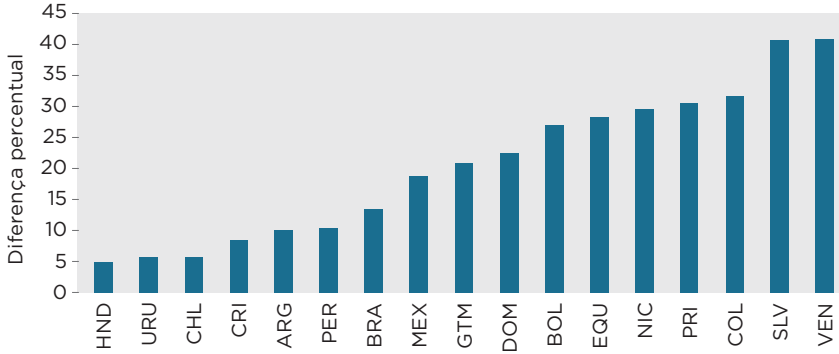


Fonte: Aguirre (2012).

Os benefícios da informalidade são maiores e, portanto, a valorização da formalidade é mais baixa entre os trabalhadores de baixa renda

O desenho de determinados programas sociais, cujos beneficiários são principalmente os trabalhadores de baixa renda, pode reduzir os incentivos para serem formais. Alguns, inclusive, apenas estão disponíveis para trabalhadores informais, o que equivale a entregar um subsídio por ser informal, pois diminui a valorização que os trabalhadores dão à formalidade. Exemplos desse tipo de programa são o Seguro Popular no México (Bosch, Goñi-Pacchioni e Maloney, 2012) e o regime subsidiado na Colômbia (Camacho, Conover e Hoyos, 2009). Ambos surtiram efeitos negativos na criação do trabalho formal, sobretudo em empresas de pequeno porte. Da mesma maneira, vários

Gráfico 3.10
Diferença entre a porcentagem de contribuições de trabalhadores assalariados no sétimo decil de renda: empresas de grande porte (+ de 50 trabalhadores) vs. empresas de médio porte (6-50 trabalhadores)



Fonte: Elaboração própria com base nas pesquisas realizadas em domicílios (circa, 2010).

estudos indicam que os programas de transferências condicionadas podem limitar os incentivos a contribuir com a previdência social (Amarante et al., 2011; Bosch, Maldonado e Schady, 2013; ver o Quadro 3.5).

Os custos da formalidade são relativamente mais altos para as empresas de pequeno porte, as quais costumam utilizar-se de mão de obra de baixa renda

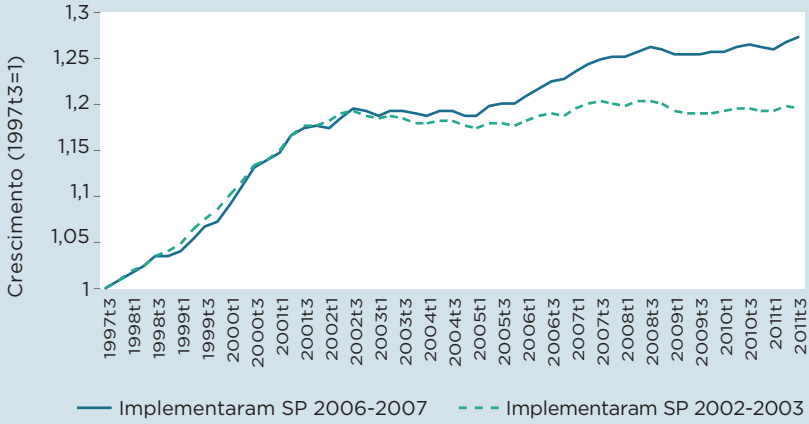
Sobre a mesma base de nível de renda, os funcionários de empresas de pequeno porte são mais informais. O tamanho da unidade de produção é determinante, inclusive, para funcionários de alta renda, entre os quais o índice do salário mínimo não é restritivo (ver Gráfico 3.10). Uma explicação possível para este fato é que o tamanho da empresa esteja relacionado à capacidade para absorver os custos fixos da formalidade de seus trabalhadores. Estes custos fixos, que são independentes da produtividade e do salário dos trabalhadores, podem ter várias origens, como economia em termos de profissional e equipamentos para manter um desenho formalizado, custos de demissão ou sanções regulatórias. Outra interpretação factível é que a maior produtividade das empresas de grande porte (ver, por exemplo, Pagés (2010), em que se percebe a forte relação entre tamanho da empresa e

Quadro 3.5
Os programas sociais e o sistema previdenciário

As políticas para aumentar a cobertura de saúde dos trabalhadores informais aumentam a falta de cobertura no sistema de previdência

O Seguro Popular foi implementado no México, em 2002, para proporcionar acesso ao sistema de saúde a mais de 50 milhões de cidadãos sem convênio médico. A única condição para ter acesso a esse seguro gratuito era não estar contribuindo para o Instituto Mexicano de Seguridade Social (IMSS). O programa foi desenvolvido em fases, por municípios, fato que permite analisar o impacto do programa no mercado de trabalho teve (ver Bosch, Cobacho e Pagés, 2012). Durante o período de expansão do Seguro Popular, os municípios que o implementaram primeiro experimentaram uma míngua na inscrição de empresas formais, que se traduziu em menos empregadores registrados. Paradoxalmente, tentar achar a solução para a falta de cobertura de saúde com base em programas não contributivos sem relação com a previdência social pode reduzir a produção de poupança previdenciária.

Gráfico 3.5.1
Crescimento do número de empresas com 1 a 50 trabalhadores, registradas no IMSS, no México, 1997–2011



Fonte: Bosch e Campos (2010).

As transferências monetárias podem reduzir a participação na seguridade social

Desde a criação do Programa de Educação, Saúde e Alimentação (Progresa), no México, em 1997, as transferências monetárias condicionadas se popularizaram na região. Em 2003, o Equador começou a entregar sistematicamente o Bônus de Desenvolvimento Humano (BDH). Como acontece em outros países, o mecanismo de focalização dá uma pontuação aos potenciais beneficiários sobre a base de uma série de variáveis, entre as quais não figura o fato de ser afiliado à previdência social. Essa pontua-

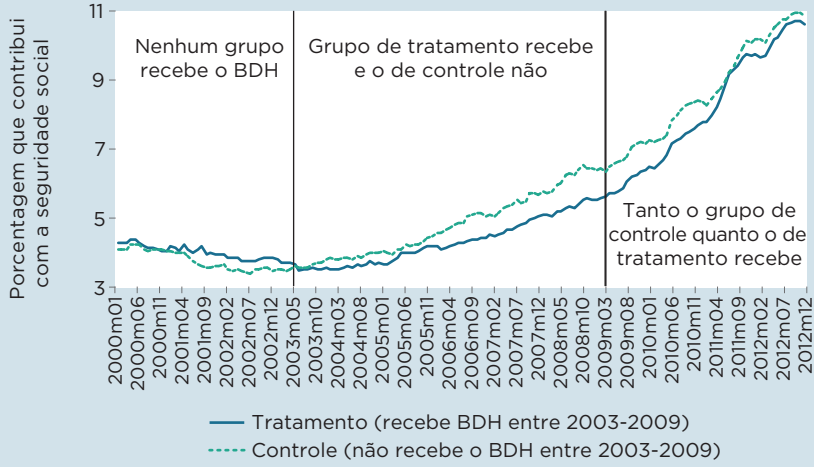
(continua na página seguinte)

Quadro 3.5
Os programas sociais e o sistema previdenciário

ção permite dividir a amostra, neste caso, mulheres, entre um grupo de tratamento (pessoas que recebem o bônus, mas quase não se qualificam para recebê-lo) e um grupo de controle (pessoas que não recebem o bônus, mas quase se qualificam para recebê-lo).

Seis anos mais tarde, apesar de o recebimento do BDH não estar condicionada a não contribuir para a seguridade social, o grupo de tratamento é menos formalizado, por volta de um ponto percentual (16% a menos) que o grupo de controle. Esses resultados mostram, de maneira clara, que a recepção da transferência condicionada no Equador estava afetando a porcentagem de mulheres que contribuíam com a seguridade social. O interessante é que a recertificação do BDH 2009, quando voltou a ser dada uma pontuação de focalização, fez com que o grupo de tratamento e o de controle originais tiveram mais ou menos as mesmas probabilidades de ser beneficiários do bônus depois de 2009. Dois anos depois da recertificação, a porcentagem de mulheres que contribuíam para a previdência social nos grupos originais de controle e tratamento se equiparou, uma situação que reforça a ideia de que receber o BDH determina contribuir ou não para a seguridade social equatoriana.

Gráfico 3.5.2
Porcentagem de mulheres que contribuem com a previdência social no Equador, entre 30 e 45 anos, grupo de tratamento e grupo de controle do Bônus de Desenvolvimento Humano, 2000–2011



Fonte: Bosch, Maldonado e Schady (2013).
Nota: Os índices de contribuição dos grupos de tratamento e de controle são obtidos mediante uma regressão de descontinuidade para cada mês em que a variável dependente é se o indivíduo contribui ou não, e as independentes são uma variável fictícia que determina a elegibilidade, a pontuação padrão e a pontuação padrão interagindo com a variável fictícia. A amostra é restrita àqueles indivíduos com pontuações entre –2,5 e +2,5 do ponto de corte.

sua produtividade) é que lhes permite absorver os custos da formalidade. Além disso, já que o tamanho da empresa altera a possibilidade de ser fiscalizada, um aumento em seu tamanho aumenta os custos da formalidade. De fato, ter uma baixa escala de produção pode ser ótimo para algumas empresas.

Do marco conceitual à cobertura universal

Na prática, existem basicamente duas maneiras distintas de aumentar o acesso à aposentadoria adequada para os milhares de idosos que se aposentarão nas próximas décadas.

1. **Políticas *ex post*.** Por um lado, a cobertura pode ser ampliada com a entrega de benefícios previdenciários não contributivos aos indivíduos que chegam na idade de aposentadoria sem poupança ou sem o direito a uma previdência.

Como demonstra o Capítulo 2, esse tipo de solução tem demonstrado sua efetividade em expandir a cobertura a curto prazo, porém levanta questões sobre as consequências fiscais, econômicas e institucionais a longo prazo, especialmente se não estiveram bem integradas com os sistemas contributivos.

O efeito é claramente perceptível à luz do marco conceitual; se estão focadas unicamente nos trabalhadores informais, estas políticas previdenciárias não contributivas e outras similares aumentam o custo relativo de ser formal frente ao de ser informal[2]. Como consequência, afetam a avaliação que os trabalhadores têm da formalidade e reduzem o tamanho do quadrante IV que é onde são gerados os trabalhos formais (ver o Diagrama 3.3).

Do ponto de vista teórico, a magnitude deste efeito vai depender do desenho da política econômica, especialmente das regras de escolha e da generosidade do benefício não contributivo. Quanto mais

[2] Ao mesmo tempo, se as empresas internalizam que os trabalhadores recebem benefícios por ser informais, elas podem oferecer contratos informais, que nesse caso são mais atrativos, para reduzir seus custos.

Diagrama 3.3
Políticas *ex post* e seu efeito no mercado de trabalho

	Custo > v (benefício) trabalhador	Custo < v (benefício) trabalhador
Custo > v (benefício) empresa	I. Informalidade como opção	II. Exclusão
Custo < v (benefício) empresa	III. Evasão	IV. Formalidade ótima

Fonte: Elaboração própria.

generoso for o benefício não contributivo, maior será a queda na valorização dos benefícios equivalentes pelos quais os trabalhadores terão de pagar. Por exemplo, conceder uma aposentadoria não contributiva muito abundante (100% do PIB *per capta*) a todos os cidadãos que completam 65 anos pode repercutir negativamente nos incentivos em economizar para a terceira idade durante a vida ativa das pessoas, visto que os indivíduos sabem que terão um bom pacote previdenciário, garantido sem a necessidade de contribuir durante sua vida de trabalho (o próximo capítulo mostra a evidência obtida a partir dos efeitos desses pilares na região, por meio de estudos empíricos).

Em suma, as políticas não contributivas *ex post* têm a grande qualidade de aumentar rapidamente a cobertura. Além disso, resolvem os problemas de desenho dos sistemas previdenciários pela possibilidade de se focalizarem em todos os cidadãos e não apenas nos trabalhadores. No entanto, é importante desenhar esses benefícios de maneira que não afetem de forma negativa os incentivos para que os trabalhadores economizem durante sua vida ativa ou, pelo menos, que afete o mínimo possível. Os benefícios muito generosos e exclusivos para os trabalhadores informais (ou que foram informais durante a maior parte de sua vida ativa) reduzirão a valorização em ser formal entre aqueles que estão na sua fase ativa, tanto trabalhadores quanto empresas, e diminuirão a criação de trabalho registrado.

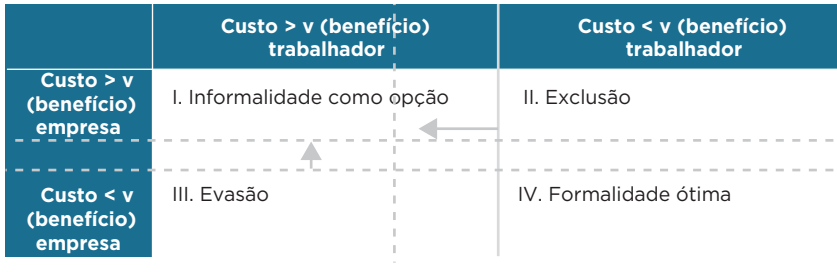
2. **Políticas *ex ante*.** Outro grande pacote de políticas baseia-se no aumento da poupança previdenciária durante a vida ativa dos

trabalhadores. Ou seja, visa implementar políticas que alterem o equilíbrio atual no mercado de trabalho para gerar mais trabalho formal e, portanto, mais poupança previdenciária. Essas políticas são muito variadas e não necessariamente devem estar relacionadas à parte previdenciária de ser formal. Por exemplo, uma redução de impostos aos lucros das empresas pode aumentar a formalidade.

O objetivo dessas políticas é otimizar a análise custo/benefício que os trabalhadores realizam e induzir as empresas a operarem no setor formal, uma medida que no Diagrama 3.4 implica o aumento do tamanho do quadrante IV. A maneira de aumentar esse quadrante melhorará a valorização dos benefícios que tanto empresas quanto trabalhadores têm da formalidade, reduzir os custos da formalidade, expandir a fiscalização ou aperfeiçoar os canais de contribuição para os não assalariados.

Os responsáveis pela política econômica têm à disposição diversas ferramentas que podem ser combinadas para mover essas margens: i) aumentar os incentivos à contribuição via preços, mediante a concessão de melhores benefícios pelo mesmo custo (aporte) ou dos mesmos benefícios por contribuições menores; ii) integrar plenamente os não assalariados na previdência social; iii) otimizar a informação e a valorização dos benefícios, já que um aumento na valorização dos benefícios sobre a base de um custo constante implicará uma maior formalidade; iv) ampliar a fiscalização do governo para evitar

Diagrama 3.4
Políticas *ex ante* e seus efeitos no mercado de trabalho



Fonte: Elaboração própria.

a evasão; e v) aperfeiçoar os canais pelos quais é possível contribuir, uma medida muito importante para os não assalariados e os assalariados informais que estão fora da previdência social pelas vias tradicionais.

Contudo, tanto as políticas *ex ante* quanto as que tentam fomentar a contribuição geram mudanças no mercado de trabalho contanto que alterem as restrições que impedem a criação de trabalho formal. Por exemplo, se a restrição que impede a criação de trabalho formal é que o custo do pacote de benefícios é alto, uma redução dos custos da formalização pode liberar essa restrição. Se, pelo contrário, a restrição é que o salário mínimo é muito alto, uma redução do custo pode ser ineficaz, sobretudo para aqueles trabalhadores que recebem um salário que se encontra muito abaixo do mínimo pela sua menor produtividade. Mas essa é uma questão eminentemente empírica e vai depender do desenho da política e de contexto do país.

Conclusões

Poupar a longo prazo é difícil em qualquer contexto, mas na ALC é ainda mais, porque é uma região de renda média-baixa, com um mercado de trabalho altamente distorcido, que gera pouco emprego formal.

O sistema previdenciário faz parte de um sistema de proteção social e de regulamentação que se articula a partir do mercado de trabalho. Essa integração faz com que políticas econômicas, que aparentemente não se relacionam, possam ter implicações importantes na poupança previdenciária. A experiência na região mostra as importantes interações produzidas entre a política trabalhista, a política social e a política previdenciária.

A maioria dos países da região está presa em um desvirtuado equilíbrio que gera uma poupança previdenciária insuficiente, em especial para os trabalhadores de salários médios e baixos e assalariados de empresas de pequeno porte. A elevada probabilidade de inspeções em empresas de grande porte distorce as decisões de trabalhadores e companhias de maneira que promove uma proliferação de pequenas empresas de baixa produtividade. Além disso, a

situação motiva os gestores de políticas públicas a compensar a falta de cobertura (de previdências outros benefícios), e em muitos casos essas iniciativas podem exacerbar as distorções já existentes no mercado de trabalho.

Entender a relação e o equilíbrio entre as políticas que tentam reduzir a pobreza na terceira idade de maneira imediata (*ex post*) e as que procuram fomentar a poupança durante a vida ativa dos trabalhadores (*ex ante*) é crucial para aumento da cobertura hoje e, ao mesmo tempo, garantir uma maior poupança para o futuro, sem descuidar dos princípios básicos de sustentabilidade fiscal, equidade e um bom funcionamento do mercado de trabalho.

Conseguir uma cobertura universal requer mudanças no desenho e melhorias no funcionamento do mercado de trabalho. Como sair de um círculo vicioso de pouca contribuição, pouca participação e baixa cobertura a um virtuoso? A resposta não é simples, sobretudo se se pretende que as soluções sejam eficientes e equitativas. O próximo capítulo mostra as diversas experiências que se têm colocado em prática nos países da região para aumentar a cobertura e analisa o que se conhece até hoje em termos de impactos na cobertura e no mercado de trabalho.

COMO AUMENTAR A COBERTURA PREVIDENCIÁRIA: LIÇÕES QUE SURGEM A PARTIR DA EXPERIÊNCIA NA REGIÃO

4

Resumo:

Neste capítulo são analisadas as iniciativas dos diversos países da América Latina e do Caribe que visam ampliar a cobertura previdenciária, são extraídas lições que podem ser úteis para as futuras reformas e é proposta uma série de indagações que devem ser respondidas a fim de seguir avançando. Existem duas maneiras de aumentar a cobertura previdenciária: uma implica conceder aposentadoria a quem chegar na idade de se aposentar sem proteção social; a outra pretende que as gerações que estão ativas no mercado de trabalho atualmente poupem para o futuro. As duas políticas têm suas vantagens e seus inconvenientes. Encontrar o equilíbrio entre elas, de modo a proporcionar cobertura aos aposentados e assegurar a daqueles que se aposentarão no futuro, é o desafio que os responsáveis pela política econômica dos países da região deverão resolver.

Introdução

Toda política propõe disjuntivas em vários níveis (*trade-offs*) e não existe um único método capaz de resolver o conjunto de problemas relacionados à cobertura previdenciária. Ou, pelo menos, nenhum país da ALC o encontrou até o momento. No quadro de estratégias para aumentar a cobertura previdenciária, a virtude de uma determinada linha de ação deve ser medida tanto em termos de o quão efetiva será na ampliação da cobertura quanto em quais são as consequências socioeconômicas e fiscais de sua implantação, a curto e longo prazo.

Neste sentido, há vários aspectos que precisam ser levados em conta ao analisar as políticas de expansão da cobertura. Por exemplo: como esta medida vai afetar a previdência nacional? Trata-se de uma política sustentável desde o ponto de vista fiscal? Quais serão os efeitos no mercado de trabalho? Num primeiro momento, vai incentivar ou não o índice de participação dos trabalhadores e o emprego assalariado formal? O que vai acontecer no futuro?

Bem como foi descrito no Capítulo 3, os países da região contam, basicamente, com duas grandes linhas políticas para aumentar a cobertura. Por um lado, a possibilidade de conceder benefícios previdenciários não contributivos aos indivíduos que chegam na idade de se aposentar sem poupança ou sem o direito a uma aposentadoria (política *ex post*). Especialmente, este tipo de solução mostrou sua eficiência para dar proteção social, a curto prazo, a quem trabalhou durante a maior parte de sua vida informalmente. Mas também se demonstrou adequada para cobrir coletivos que participaram esporadicamente do mercado de trabalho ou nunca participaram. No entanto, suscita dúvidas sobre as consequências fiscais, econômicas e institucionais a longo prazo, sobretudo se os sistemas não contributivos não estão bem integrados com os contributivos.

Outro grande grupo de política passível de expandir a cobertura no sistema previdenciário pretende aumentar a poupança previdenciária dos trabalhadores durante sua vida ativa (política *ex ante*) mediante estratégias que estimulam as contribuições, tanto de empregados quanto de empregadores, a fim de gerar mais trabalho formal e maiores contribuições. Essas políticas compreendem medidas diversas como aumentar a fiscalização do mercado de trabalho, melhorar

o conhecimento e a avaliação em relação à previdência social, incentivar os empregados e empresas a participarem dos sistemas previdenciários, e desenvolver os mecanismos adequados para a inclusão de trabalhadores não assalariados. Essas reformas atingem o cerne do problema (a baixa poupança previdenciária dos trabalhadores) e podem ter efeitos positivos no funcionamento do mercado de trabalho e na produtividade do país. Porém apresentam vários inconvenientes: as iniciativas não alcançam a todos os cidadãos, a verdadeira eficiência e o potencial são desconhecidos de muitas delas, ainda é um enigma se são um custo efetivo e, em outros casos, em razão do longo período de acumulação que demandam para financiar uma aposentadoria, o efeito na cobertura previdenciária apenas seria surtido depois de várias décadas de melhora no mercado de trabalho.

Este capítulo reúne uma seleção de experiências que foram colocadas em prática na ALC para aumentar a cobertura previdenciária. Pelo seu desenho e implementação, é possível realizar boas avaliações de impacto em algumas delas, o que permite obter uma clara e precisa evidência empírica de seus efeitos. Outras experiências não oferecem a mesma possibilidade. Seja porque os impactos não são passíveis de ser quantificados de maneira precisa ou porque as avaliações ainda não foram realizadas e apenas documentam os efeitos potenciais e o que a evidência preliminar sugere. Aqui estão expostas as principais lições que a região possibilita na busca de aumentar a cobertura e suscitam-se as grandes questões que ficam para ser respondidas, a fim de empreender novas reformas previdenciárias.

Atitudes *ex post*: uma forma rápida de aumentar a cobertura

A orientação que a maioria dos governos da ALC tem escolhido para expandir a cobertura na velhice é correta, pois conceder benefícios que não estão ligados a contribuições passadas é a única maneira, a curto prazo, de garantir um nível de renda mínimo às gerações que não participaram do mercado de trabalho ou que o fizeram como informais ou esporadicamente (por não gerar poupança previdenciária, não podem financiar sua aposentadoria uma vez que deixam de trabalhar).

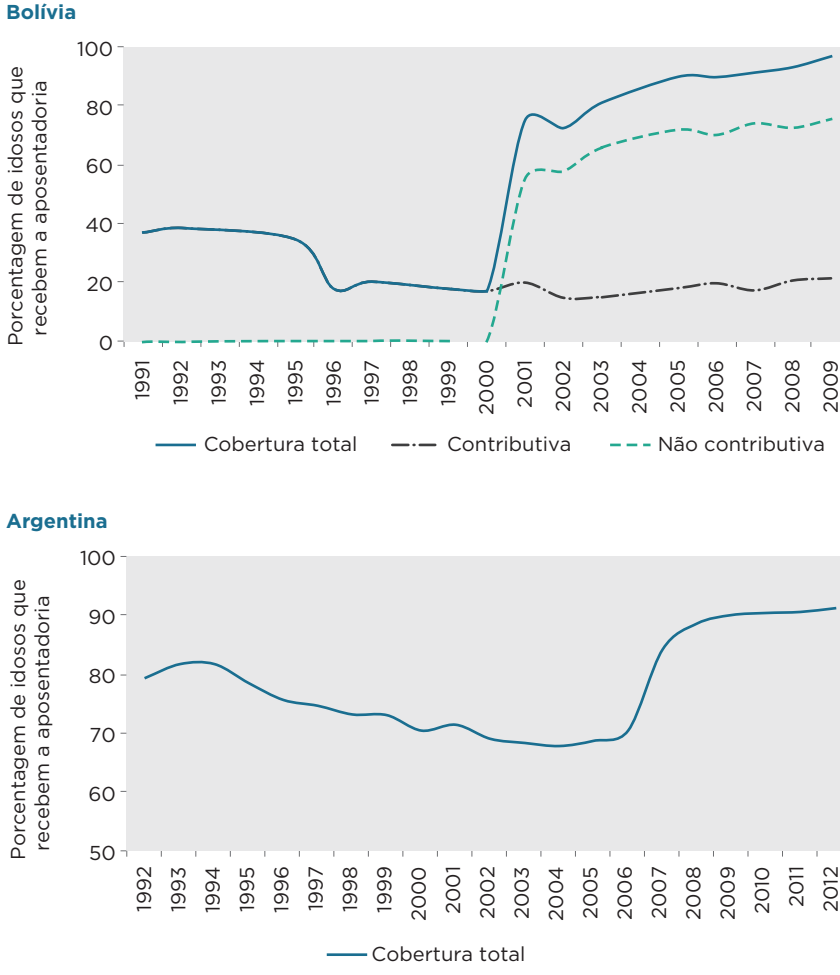
As aposentadorias não colaborativas são eficientes para aumentar o número de pessoas que tem acesso a uma aposentadoria. A experiência dos países que implementaram uma política desse tipo comprova. É o caso da Argentina, do Brasil, do Chile e do México (todos com renda média-alta), que experimentaram grandes avanços na cobertura previdenciária (ao menos no percentual de pessoas que recebem uma aposentadoria), especialmente nos coletivos que são difíceis de vincular ao sistema contributivo, como as mulheres, os trabalhadores não assalariados e os trabalhadores rurais. Da mesma maneira, os países de renda média-baixa, como o Equador e, sobretudo, a Bolívia (ver Gráfico 4.1), conseguiram notáveis crescimentos nos índices de cobertura, em um contexto em que as aposentadorias contributivas compreendem apenas 20% dos trabalhadores.

Efeitos na participação trabalhista

O aumento na cobertura previdenciária que essas políticas possibilitam é inquestionável. No entanto, é um tipo de transferência com potencial para mudar a decisão dos beneficiários acerca de trabalhar ou não e, o que talvez seja o mais importante, é capaz de influenciar nos futuros aposentados a respeito de contribuir ou não com um sistema previdenciário. Esses efeitos vão depender necessariamente do modo como os programas serão desenhados e implementados.

O resultado com maior respaldo documentado (e também esperado) é que o acesso a uma aposentadoria subsidiada tem um impacto importante sobre a oferta de trabalho dos beneficiários. As aposentadorias não contributivas reduzem significativamente a oferta de trabalho para as pessoas que se enquadram no perfil. Assim indicam as avaliações de impacto que foram realizadas em vários progamas não contributivos na região. Por exemplo, *Previdência Rural*, no Brasil, o programa de moratória, na Argentina, e o programa rural *70 y Más* [70 e Mais], no México, registram uma diminuição considerável sobre a oferta de trabalho para aqueles indivíduos que se enquadram no perfil de aposentadoria não contributiva em uma categoria que vai dos cinco pontos aos 11 pontos porcentuais, o qual pressupõe uma redução na participação de 10% a 20% (Carvalho Filho, 2008; Bosch e Guajardo, 2012; Rodrigues de Oliveira e Kassouf, 2012; Juárez e Pfutze, 2012).

Gráfico 4.1
Porcentagem de idosos (65+) que recebem uma aposentadoria, Bolívia (1989–2007) e Argentina (1990–2010)



Fonte: Elaboração própria com base nas pesquisas realizadas em domicílios (circa, 2010).
Nota: O salto na Bolívia, em 2001, reflete a introdução do programa *Renda Dignidade*, e na Argentina, em 2007, o plano de moratória previdenciária.

Em alguns contextos, observa-se diminuições na oferta de trabalho de indivíduos que não recebem uma aposentadoria contributiva diretamente. Segundo Galiani e Gertler (2009), foi possível prever reduções na oferta de trabalho dos indivíduos que ainda não tinham o perfil para o programa *Adultos Mayores* [Idosos] no México, antes que fossem selecionados para receber uma aposentadoria. Da mesma ma-

neira, Bosch, Popova e Sánchez (2013) apontam que no Brasil a oferta de trabalho para os adultos em idade próxima de se aposentar reduz quando seus cônjuges começam a receber a aposentadoria não contributiva. No entanto, esses impactos diretos na oferta de trabalho costumam ser pequenos se comparados aos benefícios que os idosos contemplados obtiveram. A redução da oferta de trabalho nunca supera a marca de 2%.

Definitivamente, a evidência empírica de que dispomos mostra claramente que, em maior ou menor grau, os indivíduos que vivem na região mudam de opinião em relação ao mercado de trabalho em face de incentivos que os programas de seguridade social concedem.

Efeitos na poupança previdenciária

As aposentadorias não contributivas geram um impacto negativo no sistema contributivo? Esta é a grande questão. De acordo com a evidência bastante consolidada na região, os programas não contributivos de saúde e alguns programas de transferência condicionadas estão causando efeitos negativos na criação de emprego formal (ver Quadro 3.5) e, indiretamente, a geração de poupança previdenciária. Ainda que do ponto de vista teórico o efeito dissuasivo das aposentadorias não contributivas é claro, ainda não existem evidências suficientemente contundentes para quantificar o quanto se perde na poupança previdenciária por se instaurar uma aposentadoria não contributiva. Existem alguns casos documentados. Bosch e Guajardo (2012), para citar um, defendem que ao se instaurar um plano de moratória previdenciária na Argentina que permitia o acesso a uma aposentadoria sem necessariamente ter os 30 anos de contribuição requeridos, as mulheres que contavam com um trabalho formal e estavam próximas da idade de se aposentar se retiraram "antecipadamente" do mercado de trabalho. Ou seja, essas mulheres poderiam ter contribuído por mais alguns anos a fim de obter uma aposentadoria maior, mas não o fizeram por causa da existência do programa.

No entanto, a pergunta mais relevante é se isso ocorre na poupança previdenciária dos trabalhadores para os quais a data de aposentadoria ainda está distante. Mais uma vez, é preciso indicar que há pouca evidência a respeito. Simulações da reforma chilena de 2008, que contempla um pilar solidário não contributivo importante

(ver Quadro 4.1) sugerem que as potenciais diminuições de poupança podem ser significativas. Attanasio, Meghir e Otero (2011) afirmam que o pilar solidário desestimula a contribuição ao sistema contributivo, ainda que a magnitude do efeito varia entre grupos de trabalhadores. Para aqueles que superam os 40 anos, por exemplo, o pilar solidário reduz a probabilidade de contribuir com o sistema contributivo em 0,4%. O impacto é maior para mulheres e trabalhadores de mais idade. Da mesma maneira, Todd e Joubert (2011) acreditam que à medida que o trabalhador se aproxima da idade de se aposentar, o incentivo em contribuir com o sistema previdenciário é muito menor que antes da implementação do pilar solidário. É conveniente esclarecer que as estimativas são fundamentadas em simulações das mudanças de comportamento segundo um modelo econômico e não em mudanças observadas na realidade. Ainda assim, ilustram claramente os incentivos teóricos potenciais para deixar de contribuir. Certamente, a experiência dos próximos anos responderá a algumas das hipóteses levantadas nesses estudos.

Outra consequência é que essas transferências aos idosos podem gerar a redução de outro tipo de ajuda privada, como as que os familiares dão. Juárez (2009) indica que por cada peso que o Estado destina a um idoso, na Cidade do México, as transferências privadas diminuem em 87 centavos de peso (dos quais 57 centavos são relativos a transferências domésticas e 30 centavos a remessas internacionais). Além disso, a redução de transferências privadas é maior entre os idosos mais pobres. Se esses resultados se aplicam em outros países, podem implicar um *crowding out* significativo nos programas sociais. O impacto não tem por que ser negativo, apenas sugere que parte do benefício dos programas não contributivos se estende a familiares que contribuem financeiramente com o idoso.

A generosidade, as correções e suas consequências fiscais e institucionais

Dois fatores vão a caracterizar os efeitos dessas aposentadorias no futuro: o quanto são generosas na atualidade e quais mecanismos regularão sua correção. Em primeiro lugar, essas condições podem exacerbar o desestímulo para a participação no mercado de trabalho e para obter um trabalho formal, e, em segundo lugar, porque são um

Quadro 4.1
O Pilar Solidário no Chile

Em 2008, o Chile iniciou uma reforma integral em seu sistema previdenciário. A principal mudança foi a introdução de um Novo Pilar Solidário, com o intuito de erradicar a pobreza entre os idosos. A partir de então, o sistema é constituído pela Previdência Básica Solidária (PBS) e pelo Aporte Previdenciário Solidário (APS).

Segundo o novo regimento, os indivíduos que não realizaram contribuições (ou seja, que não possuem fundo previdenciário acumulado) têm direito a solicitar uma PBS de velhice se ultrapassam os 65 anos de idade e cumprem com os requisitos de afluência e residência[1]. As pessoas que formalizaram seus aportes, mas financiaram uma aposentadoria situada abaixo de determinado patamar (a Previdência Máxima com Aporte Solidário, PMAS) têm direito a receber um APS, com os mesmos requisitos de afluência e residência. O APS tem um caráter progressivo, já que seu montante é reduzido de forma gradual, à medida que aumenta o valor das aposentadorias que se autofinanciam, até terminar completamente, para as pessoas cujas aposentadorias atingem um montante igual ou superior ao PMAS.

A taxa que regula essa diminuição permite que a soma da aposentadoria autofinanciada e a aposentadoria básica cresça sempre com um maior esforço de poupança do trabalhador. O fato de que exista uma contribuição solidária além da PBS configura um estímulo para que os trabalhadores contribuam, pois são somados o esforço da economia pessoal com o aporte da sociedade. Desta forma, o defeito da garantia estatal da Previdência Mínima Legal é corrigido, no momento em que o trabalhador cumpria com os requisitos para obtê-la já não tinha nenhum estímulo para continuar contribuindo. No entanto, o pilar solidário elimina o requisito de tempo mínimo de contribuições e permite, dessa maneira, um acesso massivo das pessoas ao benefício.

É importante destacar dois elementos do desenho do Novo Pilar Solidário: i) a forte integração entre o sistema contributivo e o pilar solidário e ii) a preocupação pelos incentivos contributivos que gera essa integração. A articulação garante que, nos primeiros três quintis, todos os indivíduos receberão uma previdência equivalente, ao menos, da PBS. Se o benefício tivesse sido estabelecido com um teto (como nas aposentadorias por invalidez), teriam sido criados desestímulos fortes em relação à contribuição entre os indivíduos de baixa renda, já que a aposentadoria não aumentaria com o valor ou com o montante de contribuições. Com o desenho escolhido, as aposentadorias totais por idade crescem de forma constante com as poupanças que são financiadas pelos indivíduos. Ou seja, cada centavo adicional de economia sempre aumenta a previdência, ainda que a relação não seja um para um.

Os resultados da implementação do Novo Pilar Solidário no Chile mostram que iniciada a reforma, em julho de 2008, o número de beneficiários que receberam a PBS era de 381.000 e correspondia fundamentalmente àquelas pessoas que tinham previdências assistenciais segundo o sistema anterior. Até dezembro de 2011 esse número aumentou para 619.000. No entanto, na mesma data, o número de beneficiários da APS totalizou 463.000. Um dado relevante para ser destacado é que as mulheres são

(continua na página seguinte)

Quadro 4.1
O Pilar Solidário no Chile *(continuação)*

maioria entre os beneficiários do sistema de aposentadoria solidária. De fato, do total de mais de um milhão de beneficiários do sistema (PBS mais APS) que existia em junho de 2013, 37% correspondia a homens e 63% a mulheres. Para uma projeção de custo futuro, ver Melguizo et al. (2009).

[1] O teste de afluência é uma forma de teste de renda que é utilizado para determinar se uma pessoa pertence aos 40% mais ricos da população (60% no primeiro ano). A implementação inicial (a princípio de dois anos) foi realizada sobre a base da Ficha de Proteção Social, um instrumento de focalização que calcula a vulnerabilidade dos membros de um domicílio a partir do uso de informações sobre sua capacidade para gerar renda, a renda informada pelo próprio indivíduo, dados administrativos sobre aposentadorias e o ajuste pelas necessidades dos membros em função da idade e da condição da invalidez. O teste de residência requer que as pessoas completem um período mínimo de 20 anos de residência no Chile, contados a partir do momento em que o sujeito completa 20 anos, e de pelo menos três anos dos cinco anos prévios ao pedido do benefício.

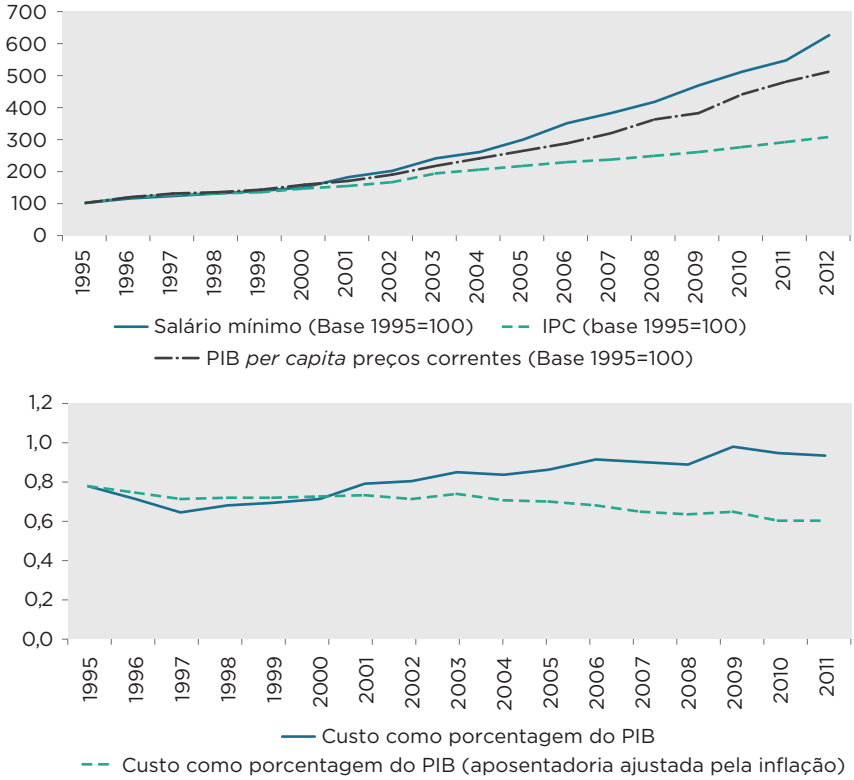
dos principais fatores determinantes dos custos fiscais desses programas no longo prazo. Esses custos fiscais são compostos de dois elementos. Um direto, que é o custo do pagamento das aposentadorias, e um indireto, na medida em que as aposentadorias reduzem a formalidade e, portanto, a arrecadação fiscal.

Alguns países, como o Brasil, indexam as aposentadorias não contributivas de acordo com as mudanças no salário mínimo. Deste modo, as alterações no salário mínimo são automaticamente transferidas aos custos fiscais das aposentadorias não contributivas. Durante a última década, o reajuste do salário mínimo brasileiro seguiu a inflação e o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*. Em termos reais, desde 1997, o salário mínimo real foi multiplicado por dois. As aposentadorias rurais (na maioria dos casos, não contributivas), que em 1997 representava 0,6% do PIB, em 2011 passaram a constituir 0,9% do PIB. Se tivessem sido ajustadas apenas pelo índice da inflação, em 2011, as aposentadorias teriam significado 0,6% do PIB, uma economia de 0,3% do PIB, e o nível das aposentadorias teria se mantido muito acima da linha de pobreza (ver Gráfico 4.2).

Muitos dos sistemas não contributivos que atualmente operam na região carecem de regras estritas de elegibilidade ou de mecanismos automáticos de atualização. Essa falta de institucionalidade pode incentivar que as diversas forças políticas compitam para ofe-

Gráfico 4.2

O salário mínimo e o custo das aposentadorias rurais no Brasil, valor real e contrafactual, 1995-2011



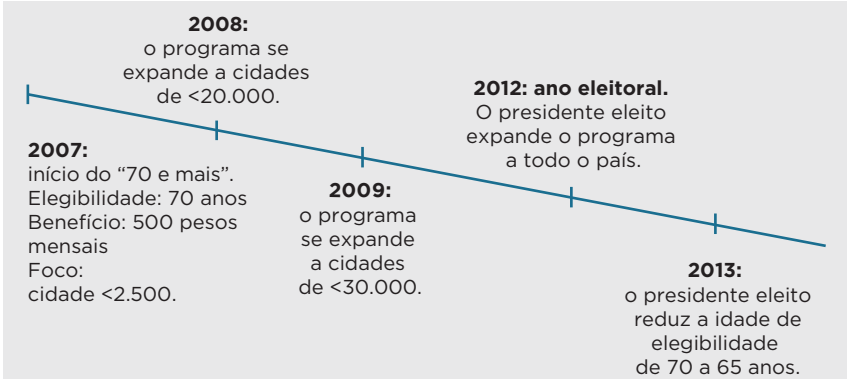
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Previdência Rural (2012) e do FMI.

recer mais e melhores aposentadorias, sobretudo na época de eleições. Alguns exemplos no Equador e no México, que podem ser vistos no Diagrama 4.1, ilustram esse fenômeno de competição política que denominamos "ladeira escorregadia das aposentadorias não contributivas".

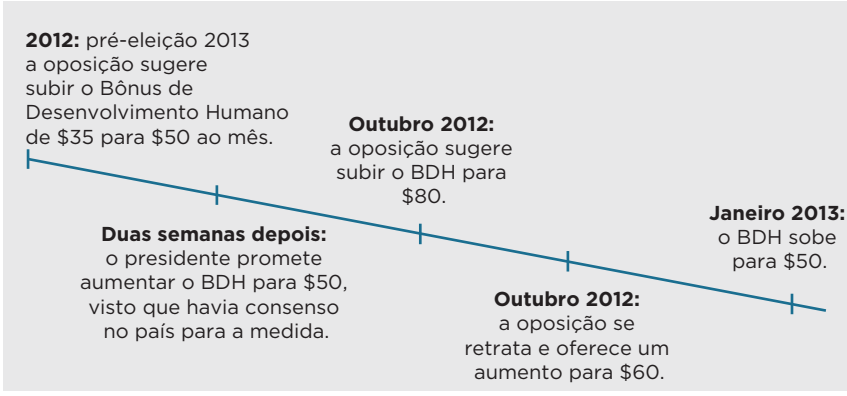
No Equador, no quadro das eleições de 2013, distintos partidos políticos propuseram aumentar a transferência monetária condicionada (o Bônus de Desenvolvimento Humano, BDH), em que as aposentadorias contributivas estão relacionadas. Durante a campanha, houve uma clara competição entre o partido governante e o da oposição acerca do montante da transferência. Finalmente, a partir de 1º

Diagrama 4.1
A ladeira escorregadia das aposentadorias não contributivas: México (2007–2013) e Equador (2012–2013)

México, 2007–2012



Equador, 2012–2013



Fonte: Elaboração própria.

de janeiro de 2013, o BDH e, portanto, a aposentadoria não contributiva, subiu de US$35 para US$50 ao mês, o que implica um aumento de 42%.

A competição entre os partidos políticos não se restringe à generosidade da aposentadoria, mas também se amplia em relação ao sujeito que irá recebê-la. O programa de aposentadoria não contributivas *70 y Más* do México, que oferece benefícios não contributivos a idosos, começou em 2007 em cidades de 2.500 habitantes ou menos. Durante os cinco anos seguintes foi se expandindo paulatinamente até

cidades de menos de 30.000 habitantes, um crescimento que não estava nos planos originais do programa. No entanto, a maior ampliação se deu no período eleitoral de 2013. Como parte da campanha, o partido governante prometeu estender o "70 e mais" a todo o país. A oposição (posteriormente vencedora nos comícios) não apenas prometeu a extensão a todo o país, como também reduziu a idade de elegibilidade de 70 anos para 65 anos.

Essa competição política, tanto na focalização quanto na generosidade das aposentadorias, pode acrescentar custos fiscais artificiais sem atender aos critérios de suficiência e sustentabilidade, e levar o sistema a uma extrema ladeira escorregadia.

Em suma, a experiência da região mostra que as aposentadorias não contributivas são efetivas para aumentar a quantidade de pessoas com acesso a uma aposentadoria. De fato, as transferências monetárias desse tipo são as únicas ferramentas que permitem garantir a cobertura a idosos que atualmente estão sem proteção social e, provavelmente, as gerações que se aposentarão nas próximas décadas e trabalharam informalmente durante a maior parte de sua vida ativa. Está claro que essas aposentadorias reduzem a oferta de trabalhos dos elegíveis e daqueles que estão próximos à idade de elegibilidade. Esse é um efeito desejável, desde que as idades de elegibilidade dessas aposentadorias não sejam muito baixas. Em alguns casos, isso gera uma diminuição na contribuição ao sistema contributivo de previdência e, portanto, uma diminuição na poupança previdenciária, em casos de pessoas que poderiam ter continuado a contribuição durante mais alguns anos. No entanto, pouco se sabe acerca do efeito a longo prazo sobre a poupança previdenciária dos trabalhadores que estão distantes da idade de se aposentar. A teoria sugere que existe um efeito potencial de redução dos incentivos para a contribuição, ainda que tal redução não foi comprovada empiricamente de maneira conclusiva. Por último, a experiência na ALC mostra que moderar os custos fiscais desse tipo de aposentadoria ao longo do tempo será um desafio complicado. Em alguns países, em razão da falta de institucionalidade e de um financiamento claro dessas contribuições; em outros, porque as regras de atualização podem ser extremamente generosas. Criar as instituições ou regras adequadas para o controle e o reajuste das parcelas será a chave para sua viabilidade fiscal.

Ampliar a cobertura a longo prazo: experiências de aplicações *ex ante*

A outra grande via para melhorar a cobertura está no coração do sistema: otimizar o funcionamento do mercado de trabalho como mecanismo eficaz para gerar poupança previdenciária. Isso implica um conjunto de políticas muito mais amplo e variado do que as reformas estritamente previdenciárias requerem. Como foi exposto no Capítulo 3, qualquer política que afete o equilíbrio no mercado de trabalho pode alterar a capacidade de gerar poupança previdenciária. Por exemplo, o aumento no custo da formalização (seja pelo aumento dos custos de abertura de uma empresa, seja pelos custos de demissão, seja pelo salário mínimo) tendem a avultar a informalidade e, consequentemente, reduzir a poupança previdenciária. Ainda que o impacto quantitativo (elasticidade) do setor formal diante de mudanças nas regulações e custos é provavelmente um dos dados mais requisitados para a região, ainda não há um consenso sobre sua magnitude (ver o Quadro 4.2).

Dentro do marco conceitual do capítulo anterior, foram identificados quatro temas que afetam diretamente o funcionamento do mercado de trabalho como mecanismo gerador de poupança previdenciária: i) melhorar os incentivos para contribuir por meio dos preços; ii) otimizar a informação e a aumentar a avaliação dos benefícios; iii) aumentar a fiscalização do governo para evitar a evasão; e iv) aperfeiçoar os canais pelos quais se é possível contribuir.

Alguns dos países da região têm desenvolvido políticas para uma ou várias áreas. Aqui analisamos essas experiências a fim de ilustrar os mecanismos que permitem melhorar a poupança previdenciária.

Aumentar os incentivos à contribuição por meio dos preços

Uma redução de contribuições para a seguridade social pode aumentar a porcentagem de trabalhadores formais

Existem vários estudos que analisam as grandes reformas previdenciárias na região, nos anos 1980 e 1990, para entender a relação entre as contribuições à seguridade social e a criação de emprego formal. Por exemplo, Kugler e Kugler (2008), baseados em um grupo de em-

Quadro 4.2
Uma reforma trabalhista pode ser uma boa reforma previdenciária

O modo como o setor formal se altera em face das mudanças impostas ou regulatórias é, talvez, uma das elasticidades mais importantes de se conhecer para estruturar mudanças na política econômica da região. No entanto, a evidência é escassa e se restringe a um pequeno grupo de países que efetuaram alguma modificação na política econômica. Aqui analisamos as evidências que os três tipos de políticas oferecem: mudanças nos custos de demissão, salário mínimo e custos de abertura de empresa.

- *Uma redução nos custos de demissão pode aumentar o tamanho do setor formal e, portanto, a economia previdenciária*. Kugler (1999) considera que a reforma dos anos 1990 na Colômbia, que reduziu drasticamente os custos de demissão, intensificou a saída de trabalhadores do setor formal, mas também aumentou o deslocamento de indivíduos em estado de desemprego para o setor formal. Deste modo, diminuiu a taxa de desemprego e cresceu a proporção de empregos formais na economia. Do mesmo modo, Bosch, Goñi-Pacchioni e Maloney (2012) apontam que o aumento de dez pontos percentuais na informalidade, no Brasil, durante os anos 1990, deve-se, em grande parte, a mudanças constitucionais que aumentaram os custos de demissão, atribuíram mais poder de negociação aos sindicatos e reduziram o número máximo de horas de trabalho. Certamente, esse conjunto de reformas pode explicar o crescimento entre 30% e 40% da informalidade durante esse período.
- *Reduzir os custos de abertura pode fomentar o registro de empresas formais*. Outro possível elemento que diminui o incentivo à formalidade está relacionado aos trâmites burocráticos associados à formalização de uma empresa. Bruhn (2011) e Kaplan, Piedra e Seira (2011), por exemplo, defendem que um programa que facilitou a formalização de empresas no México aumentou o emprego formal, ainda que o efeito tenha sido relativamente pequeno. Além disso, os três autores demonstram que o impacto é maior em lugares onde os demais custos regulatórios são mais baixos[1]. Alguns estudos, no entanto, argumentam que esta formalização não tem nenhum efeito nos indicadores de desempenho das empresas, assim, trata-se de variáveis de resultados (desempenho), como renda e lucros, por trabalhador, ou de variáveis de resultados intermediários, como número de funcionários, o acesso ao crédito e investimento em infraestrutura e maquinário (insumos) (ver Jaramillo e Alcázar, 2012).
- *Em alguns casos, o salário mínimo pode ser um impedimento para que se gere trabalho formal*. Bell (1997) estima que o aumento no salário mínimo durante os anos 1980, na Colômbia, gerou uma destruição entre 2% e 12% na taxa de emprego formal de baixa qualificação. Em um estudo posterior, Maloney e Núñez Méndez (2004) mostram uma elasticidade de emprego formal relacionada ao salário mínimo na Colômbia, para trabalhadores de baixa qualificação, com taxas de aproximadamente 15%, se supõe que o aumento de 9% do salário mínimo, em 1999, teria causado uma redução de 1,4% no emprego formal. Outros

(continua na página seguinte)

Quadro 4.2
Uma reforma trabalhista pode ser uma boa reforma previdenciária *(continuação)*

estudos, no entanto, não encontraram uma relação significativa entre o emprego formal e o salário mínimo. Por exemplo, Bosch e Manacorda (2010) ou Bell (1997), para o México, ou Neumark, Cunningham e Siga (2006) para o Brasil.

Definitivamente, tal como afirmado no Capítulo 3, ao tentar fomentar a geração de emprego formal, os países da região vão se deparar com uma série de restrições. O desafio é entender qual é a magnitude dessas restrições na realidade de cada país.

[1] Bruhn e McKenzie (2013) descrevem o impacto negativo de um programa similar no Brasil. A razão possivelmente reside no fato de que este programa impediu o "cumprimento parcial", porque os trâmites e registros foram unidos em um processo único.

presas, examinam o aumento dos custos da seguridade social na Colômbia, durante o citado período. Os resultados apontam que apenas 20% dos custos da seguridade social são traduzidos em salários. O resto do ajuste era produzido com reduções de trabalho formal. Ou seja, um aumento de 10% no custo da seguridade social gera uma redução de aproximadamente 5% na taxa de emprego formal. Para os autores, esses dados sugerem que aumentar a demanda de trabalho mediante a diminuição das contribuições à previdência social pode ser eficiente para expandir o emprego formal. Heckman e Pagés (2004) apresentam evidências similares sobre a base de dados geral do país e observam que um aumento de 10% nas contribuições à seguridade social reduz em 3,6% o salário e em 4,5% o emprego formal[1].

[1] Betcherman et al. (2010) descrevem um resultado equivalente na Turquia, um país que também tem um amplo setor informal. Os autores aprofundam a descrição acerca de uma reforma que reduziu substancialmente as contribuições à seguridade social, de forma gradual, por estado. O estudo documenta de maneira terminante um valor de criação de trabalho formal de 5% a 15%, como resultado das reformas. No entanto, também sugerem que existem importantes perdas, em razão do fato de que alguns dos trabalhos formais teriam sido criados sem a necessidade de uma redução nas parcelas da seguridade social.

Mesmo que se saiba que o contexto é importante, nem todos os trabalhos que analisam a redução das parcelas da seguridade social descrevem esse impacto positivo na geração de trabalho formal. Gruber (1997) não observa efeitos da redução do custo da seguridade social no emprego formal no Chile, após a reforma de 1981. Sugere, em contrapartida, que a diminuição dos custos da seguridade social seja totalmente transferida para maiores salários e que, portanto, não houve nenhum efeito sobre o emprego formal[2]. Da mesma maneira, Cruces, Galiani e Kidyba (2010), os quais a partir do método de diferenças em diferenças, analisam as consequências da redução das parcelas da seguridade social na Argentina, no final dos anos 1990. O estudo aponta que aproximadamente 50% dessa diminuição foi deslocado para o aumento de salário. No entanto, paradoxalmente, advertem efeitos sobre a criação de emprego formal.

Entre as estratégias disponíveis para aumentar a cobertura por meio dos preços aparece a experiência desenvolvida por um número crescente de países da região que focalizaram seus esforços em grupos que apresentam dificuldades em contribuir de maneira constante com a seguridade social, como os jovens (Chile), os trabalhadores autônomos (Brasil e Costa Rica) e os empregadores e trabalhadores de empresas de pequeno porte (Brasil).

Ainda que cada uma dessas políticas tenha sua particularidade, o fator comum em todas elas é que o Estado proporciona uma redução de custos, a fim de fomentar a contribuição com a seguridade social.

Os jovens como foco

Os jovens representam um dos coletivos que concentram o maior número de trabalhos informais na região. Em média, na ALC, os empregados entre 15 e 24 anos contribuem 15 pontos percentuais a menos que os trabalhadores de 25 a 34 anos. Diante dessa situação, alguns países, como o Chile, têm implementado iniciativas para aumentar a contribuição entre os jovens, por meio de subsídios à previdência social.

[2] Ver Edwards e Cox-Edwards (2002) e Arenas de Mesa e Mesa-Lago (2006) para conhecer resultados similares.

O subsídio ao emprego de jovens do Chile concede um benefício de 30% do salário (20% ao empregado e 10% ao empregador) para os trabalhadores entre 18 e 24 anos, os quais correspondem a 40% da população mais vulnerável (segundo o que indica a *Ficha de Protección Social*). Para conceder o benefício, o Estado verifica o pagamento das contribuições aos regimes previdenciários, de saúde, ao seguro de acidentes de trabalho e ao seguro desemprego. A atribuição do benefício à empresa é condicionada ao fato de a companhia estar em dia com o pagamento de todos os trabalhadores. Além disso, é necessário comprovar que a renda bruta do trabalhador não exceda o montante limite.

A partir dos resultados fornecidos pelo Centro de Microdados (2012), estima-se, de maneira muito convincente, que existe um impacto sobre a taxa de contribuição dos jovens elegíveis entre 2,1 e 4,5 pontos percentuais. Esse dado mostra que as políticas que reduzem os custos trabalhistas podem ter efeitos positivos no emprego formal e, portanto, na poupança previdenciária.

No entanto, este programa deixa outra lição. A cobertura tem sido muito limitada: apenas 21% dos jovens trabalhadores elegíveis para o subsídio recebe em um mês determinado. É interessante destacar que a participação das empresas é ainda mais baixa. Do total de empresas que empregam jovens e cumprem com os requisitos de salário e vulnerabilidade, apenas entre 3,5% e 4% recebem o subsídio. A causa dessa situação poderia ser que um dos requisitos para participar do programa é estar em dia com os pagamentos previdenciários de todos os trabalhadores. Ou, ainda, pode ser produto do simples desconhecimento dos trabalhadores e empregadores sobre esse tipo de medida. Certamente, os subsídios parecem funcionar, mas a implementação não está isenta de problemas.

Como contemplar os trabalhadores não assalariados

Como foi mostrado no Capítulo 2, em muitos países da região os trabalhadores não assalariados estão descobertos do sistema previdenciário social. Em algumas ocasiões, em razão do próprio desenho dos sistemas de proteção social. Em outras, pelo mau funcionamento do mercado de trabalho. Três experiências ilustram como os países geram os incentivos por meio de preços, para tentar contemplar um dos

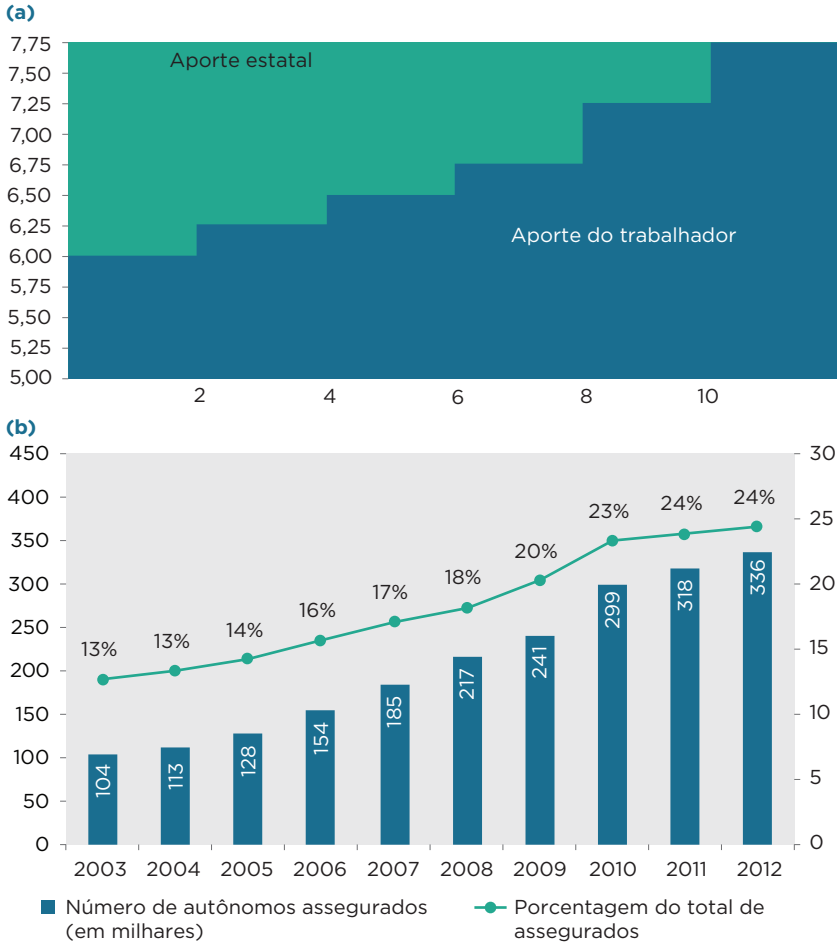
grandes grupos de trabalhadores não assalariados: os trabalhadores autônomos. A evidência sugere que houve um impacto positivo no registro de trabalhadores autônomos. No entanto, nenhuma delas foi avaliada de maneira sistemática. Dado que muitas compreendem não apenas reduções do custo da formalização, mas também medidas como a obrigatoriedade de contribuição ou mecanismos simplificados de contribuição, é difícil distinguir se os efeitos no índice de afiliação devem-se à redução dos preços ou a outras medidas instauradas.

A Costa Rica estabeleceu a previdência privada desse grupo de trabalhadores a partir do ano 2000 (o Chile seguiu essa política em 2008; ver Quadro 4.3). Diferentemente de outros sistemas implementados nos países da região, este oferece um subsídio estatal às contribuições para aqueles empregados com menor capacidade contributiva. De acordo com essa pauta, os trabalhadores autônomos de alta renda não recebem nenhum subsídio estatal sobre as contribuições. Segundo a escala contributiva dos trabalhadores independentes, o Estado aporta 27% da contribuição final (de um total de 7,75% do salário) para os trabalhadores com renda menor a dois salários mínimos. Os trabalhadores com uma renda maior a 10 salários mínimos, contudo, não recebem nenhum tipo de subsídio (ver o Gráfico 4.3).

Ainda que não exista uma avaliação de impacto dessa reforma, a evolução da afiliação dos trabalhadores independentes sugere que essas políticas, em conjunto, poderiam dar resultados positivos. Ao menos é o que parece indicar os dados publicados pela Caixa Costarriquenha de Seguridade Social (CCSS): a cobertura dos trabalhadores independentes aumentou de 15,4% da PEA não assalariada, em 2002, para 42,4%, em 2010. Do mesmo modo, o número de trabalhadores autônomos que contribuem, como porcentagem do total de assegurados no sistema, cresceu de 14%, em 2005, a 24%, em 2012.

Talvez o programa mais ambicioso de registro de autônomos na região é o de Microempreendedor Individual (MEI) no Brasil, destinado a formalizar os milhares de trabalhadores por conta própria que operam fora da formalidade em troca de um pagamento mensal bastante reduzido. Originalmente, um trabalhador por conta própria tinha de pagar por volta de 20% de sua renda à previdência social. Com o MEI, o pagamento foi reduzido a 11% do salário mínimo e, pos-

Gráfico 4.3
Distribuição da taxa de contribuição segundo a escala contributiva (a) e trabalhadores autônomos assegurados (em número e como porcentagem do total) (b)



Fonte: Caixa Costarriquenha de Seguridade Social.

teriormente, a 5%. Essa diminuição nos custos de contribuição esteve acompanhada de uma grande campanha de divulgação. Foi dessa maneira que o programa conseguiu registrar em três anos quase três milhões dos 16 milhões de trabalhadores por conta própria no Brasil, e de acordo com a PNAD, a formalidade dos trabalhadores por conta própria passou de 20%, em 2009, para 24%, em 2011. No entanto, o verdadeiro desafio desse programa tem sido manter um fluxo de con-

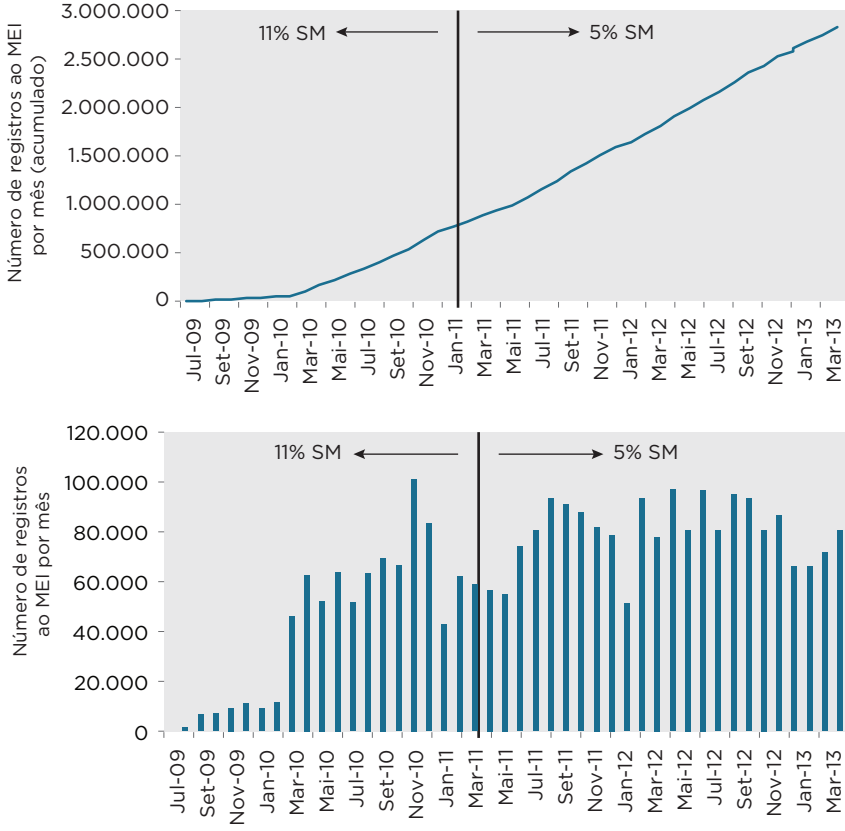
tribuintes regulares. Os valores fornecidos pelo Sebrae (2012) indicam que apenas 44% dos trabalhadores por conta própria associados pelo MEI em um dado momento contribuem. Ainda que isso seja um avanço importante, o baixo índice de contribuições reflete a dificuldade desse coletivo em contribuir sistematicamente com a previdência social, mesmo o custo sendo baixo.

No entanto, é preciso determinar até que ponto essas reduções no custo da formalização para determinados coletivos são atuarialmente financiáveis. A diminuição de aportes de 11% para 5% do MEI pode ter uma responsabilidade substancial do crescimento do desequilíbrio atuarial desse programa sem grandes ganhos no número de afiliados ao MEI (ver o Gráfico 4.4).

Ajudar às empresas de pequeno porte: o programa SIMPLES

Vários países têm experimentado reduzir custos da formalização para as empresas de pequeno porte, com o objetivo de ajudá-las a ficarem de acordo com as normas, tanto elas quanto seus funcionários. Um exemplo dessas políticas é o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES) no Brasil. Esse programa diminui as contribuições à previdência social por parte do empregador e as transfere para um imposto sobre as vendas. Nesse caso, dispõe-se de uma estratégia muito convincente de avaliação de impacto que permite estabelecer resultados confiáveis. Sobre esta base, Maloney, Fajnzylber e Montes-Rojas (2011) apontam que os baixos custos de contratação permitem que as empresas decidam aumentar a força de trabalho formal. O SIMPLES, que propunha uma redução média de 8% nos custos da formalidade para as empresas, aumentou o número de trabalhadores formais entre 10% e 40%. Esses dados sugerem a existência de uma alta elasticidade, mas com a ressalva de que esta elasticidade está concentrada em empresas bem pequenas. É importante assinalar que esse tipo de programa tem dois componentes: por um lado, a redução dos custos *per se* e, por outro, as simplificações da norma (neste caso, vários impostos foram agrupados em um único pagamento). Essas simplificações também podem ter efeitos importantes na formalidade (ver Quadro 4.4).

Gráfico 4.4
Trabalhadores por conta própria afiliados ao programa do Microempreendedor Individual (MEI) no Brasil, 2009–2013



Fonte: Sebrae (2013).

Essas experiências, que incluem os trabalhadores por conta própria e as empresas de pequeno porte, são uma clara prova de que as reduções nos custos atraem as contribuições de coletivos parcialmente desligados da previdência social. No entanto, a existência desses regimes especiais ou políticas focalizadas em grupos particulares apresentam seus dilemas. Pagés (2010) argumenta que esse tipo de incentivo tributário por tamanho de empresa pode gerar uma mudança impositiva abrupta entre os regimes gerais de previdência social. O SIMPLES, por exemplo, supõe uma diminuição dos pagamentos feitos à previdência social das empresas desde que não superem um determinável nível de venda. Ao ultrapassar esse nível, as em-

Quadro 4.3
Contribuição obrigatória para os autônomos: o caso chileno

Em aproximadamente metade dos países da região, a contribuição com o sistema previdenciário dos trabalhadores autônomos é voluntária. A escassa bibliografia disponível sobre o assunto indica que firmar uma obrigatoriedade de aportes para os trabalhadores autônomos aumenta o número de contribuintes, mas não soluciona totalmente o problema global: o baixo índice de contribuições que ocorre nesse coletivo de trabalhadores (ver Auerbach, Genoni e Pagés, 2007, e da Costa et al., 2011). Uma simples observação dos dados atesta essa dificuldade. Em países nos quais os autônomos são obrigados a contribuir, como Brasil ou Uruguai, a porcentagem de contribuintes está situada entre 30% e 40%, muito distante dos 80% de contribuição que está registrado entre o assalariados.

Por sua vez, o Chile, como parte da reforma integral de 2008, propõe implementar, de maneira gradual, um sistema em que os autônomos sejam obrigados a realizar contribuições à previdência social. O diagnóstico prévio da reforma era similar ao de muitos outros países da região: os trabalhadores autônomos poderiam contribuir voluntariamente com o sistema previdenciário, mas não eram obrigados a fazê-lo. Desta maneira, apenas 5% dos autônomos contribuía (Berstein, 2011). Com o objetivo de que a mudança para a obrigatoriedade resultasse em algo efetivo e para evitar um impacto imediato, foi considerado fundamental promover um período de transição. O propósito era evitar uma fuga de autônomos em direção à informalidade.

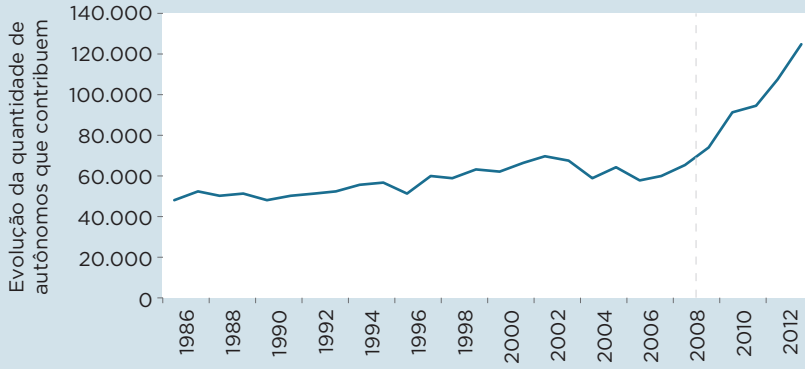
Desta maneira, a reforma estabeleceu um prazo de três anos, desde julho de 2008, em que os trabalhadores seriam informados sobre a importância da contribuição, para em seguida começar a aplicar um mecanismo no qual, gradualmente, por meio da declaração de impostos, seriam descontadas as contribuições, fazendo com que estas fossem integradas à conta individual do trabalhador na Administradora de Fundos de Aposentadorias (AFP) correspondente ou criando uma nova. No primeiro ano de vigência (2012), o montante é equivalente à contribuição sobre 40% da renda tributável, no ano seguinte, 70%, até atingir os 100%, em 2014. Depois deste período de transição, inicia-se o desconto obrigatório da contribuição previdenciária, por meio do Serviço de Impostos Internos. As contribuições para a saúde desses trabalhadores também são estabelecidas como obrigatórias, com o mesmo corpo legal, a ser contado a partir de 2018.

Ainda é muito cedo para avaliar o verdadeiro impacto na reforma, mas os resultados iniciais são promissores. De 1987 a 2007, o número de autônomos contribuintes teve um crescimento de 8.000, ou seja, em um ritmo de 0,7% ao ano. De 2008 a 2013, duplicou (de 60.000 para 120.000), ou seja, cresceu com uma proporção de 12,5% por ano. No entanto, a porcentagem de trabalhadores autônomos que contribui com a seguridade social ainda é excessivamente baixa: segundo os dados oficiais, era próxima dos 10%. Por esse motivo, a tarefa que fica para o futuro é de grande magnitude. Se o aumento do número de contribuintes se mantivesse em 12,5% ao ano, seriam necessários 20 anos para atrair um milhão e meio de indivíduos que atualmente trabalham como autônomos no Chile, no setor formal.

(continua na página seguinte)

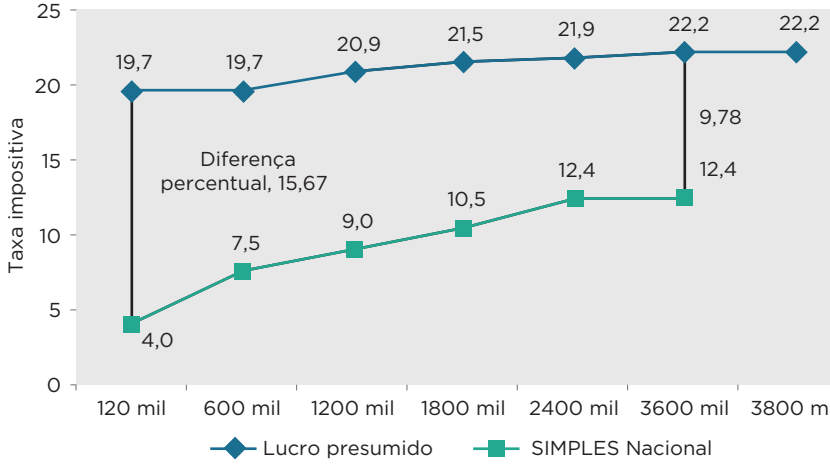
Quadro 4.3
Contribuição obrigatória para os autônomos: o caso chileno *(continuação)*

Gráfico 4.3.1
Evolução da quantidade de autônomos que contribuem, Chile, 1986–2012



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Superintendência de Aposentadorias no Chile.

Gráfico 4.5
Taxa de contribuição das empresas segundo o índice de faturamento: regime geral (lucro presumido) e SIMPLES Nacional, Brasil, 2012



Fonte: Ministério da Fazenda do Brasil.

presas se enquadram no regime geral. Ultrapassar esse nível no setor de serviços, no Brasil, pressupõe um aumento na taxa paga à previdência social de 44,1% (ver o Gráfico 4.5), enquanto em outros setores, como indústria e comércio, o aumento da carga é de 12% e de 9%, respectivamente.

De alguma maneira, a questão é se favorecer grupos particulares de indivíduos ou de empresas de tamanho determinado implica incentivar a redução da escala de produção (e, portanto, da produtividade), com o objetivo de permanecer em um sistema impositivo mais favorável. Por exemplo, no caso do MEI, do Brasil, 44% dos novos empreendedores formalizados correspondia a trabalhadores cuja ocupação anterior era de assalariados formais[3].

Em suma, ainda que continue sendo limitada, a experiência na região avaliza que uma redução de custos da formalização tem o potencial de aumentar a taxa de afiliação e de contribuição entre os trabalhadores e autônomos. No entanto, ainda restam muitas questões a serem respondidas acerca do verdadeiro potencial dessas diminuições.

Otimizar a valorização e a informação dos benefícios

Maior pagamento, maior benefício: reformas no Uruguai

Alguns países aumentaram as parcelas da seguridade social em troca de mais e melhores serviços. Em 2008, o Uruguai aumentou substancialmente as parcelas destinadas a financiar a saúde (de 3% para 6%), e, em contrapartida, expandiu o atendimento médico aos filhos dependentes das pessoas afiliadas ao sistema contributivo de previdência social. Essa modificação teve efeitos interessantes sobre os incentivos: houve um crescimento no interesse em contribuir entre os trabalhadores que tinham filhos e dependentes, mas não aumentou o incentivo para que os dois pais se afiliassem, já que uma única afiliação é suficiente para que os filhos estejam cobertos.

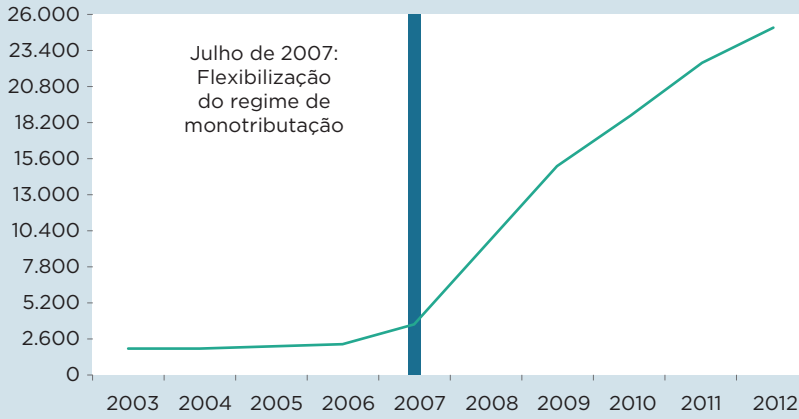
Bérgolo e Cruces (2011) contribuem com dados perfeitamente condizentes com essas hipóteses. A taxa de formalização de indivíduos

[3] De maneira alternativa, pode não haver redução na escala de produção, mas sim na escala de declaração. Desse modo, estaria sendo incentivada a subdeclaração de vendas e a evasão fiscal.

Quadro 4.4
Simplificações no pagamento de contribuições à previdência social

Uma experiência interessante pode ser observada nos regimes de monotributação implementados na Argentina e no Uruguai. Em ambos os países, o objetivo é simplificar o cumprimento das obrigações impositivas e previdenciárias dos contribuintes de pequeno porte, incorporar os trabalhadores informais à previdência social e reduzir a carga de tempo e custo que os trâmites das prestações e dos pagamentos representam para o contribuinte. No entanto, as duas experiências mostram que colocar esse tipo de regime em prática por si só não é suficiente, pois não garante necessariamente a incorporação de trabalhadores informais na previdência social.

Gráfico 4.4.1
Número de empresas ativas no regime de monotributação do Uruguai, 2003–2012



Fonte: Banco de Previsão Social do Uruguai (2012).

No caso do Uruguai, o regime de monotributação incorpora empresas que realizam certas atividades, de reduzida dimensão econômica, mediante o pagamento de um tributo único que substitui todos os impostos nacionais e as contribuições ao sistema de seguridade social. Esse pagamento habilita o acesso a todos os serviços do sistema (exceto o seguro desemprego, já que é considerado uma atividade de tipo patronal). Essa iniciativa não apenas constitui um regime de asseguramento pessoal, mas também estabelece um regime tributário global especial para empresas de pequeno porte. Ainda que o regime de monotributação no Uruguai tenha sido criado em 2001, ao longo de seis anos de funcionamento ainda não tinha alcançado seus objetivos em relação à inclusão de boa parte dos indivíduos com emprego formal. Com o objetivo de conseguir a inclusão de uma maior parcela de trabalhadores, a Lei da Reforma Tributária de 2007 promoveu a introdução de algumas modificações que tendem a flexibilizar

(continua na página seguinte)

Quadro 4.4
Simplificações no pagamento de contribuições à previdência social *(continuação)*

os requisitos. As principais mudanças foram: a eliminação da restrição de lugar de desenvolvimento da atividade, o tipo de sociedade, as condições de venda e o limite máximo de faturação. Se compararmos os dados prévios da implementação das modificações no regime de monotributação com os dados posteriores, é possível conferir que em quatro anos a quantidade de empresas ativas no sistema quadruplicou.

com filhos aumentou 1,3 ponto percentual (por volta de 5%) em relação a de indivíduos sem filhos. Além disso, a probabilidade de que um dos dois pais de uma família com filhos seja formal aumentou, mas a probabilidade de que os dois pais se afiliem não mudou com a reforma.

Esse tipo de resultado confirma que os trabalhadores não apenas respondem às mudanças dos preços em termos absolutos, como reagem às modificações nos benefícios relativos provenientes da seguridade social, neste caso, um maior acesso ao sistema de saúde.

Aprender sobre os benefícios

Recentemente, o Chile começou a executar um conjunto de iniciativas orientadas a difundir a informação previdenciária aos trabalhadores, com o objetivo de motivá-los na participação plena no sistema previdenciário. Essa decisão surge a partir dos resultados de diversos estudos que apontam que os trabalhadores terão mais interesse se contarem com maiores informações a respeito dos resultados de poupar para a velhice. Nesse contexto, um trabalho de Fajnzylber, Plaza e Reyes (2009) destaca o impacto que a difusão de informação personalizada aos associados relacionada à projeção da aposentadoria que receberão conforme seu histórico de contribuição. Essa difusão é realizada junto ao envio de informativos trimestrais, desde 2005. As conclusões do estudo indicam que, para o grupo de trabalhadores entre 40 e 50 anos, a informação com projeções de aposentadoria aumenta 1,4 pontos percentuais a probabilidade de fazer contribuições voluntárias ao sistema de previdência. O impacto sobre o comportamento entre os trabalhadores mais jovens foi menor, conforme algumas ca-

racterísticas que o grupo etário apresenta, entre elas a miopia e a restrição à liquidez.

A educação financeira

Outras experiências sugerem que os conhecimentos financeiros dos associados sejam aprofundados para que haja um aumento na poupança previdenciária. No Chile, Landerretche e Martínez (2011) apontam que a educação sobre os planos de aposentadoria se converte em maiores poupanças previdenciárias e em mais probabilidade de mudar os tipos de fundo previdenciário. Entretanto, Skog (2006) mostra que os trabalhadores homens, adultos, casados, com melhor condição de saúde e com um nível maior de educação, bem como os membros dos sindicatos, com alta renda, e os funcionários de grandes empresas estão mais informados acerca do sistema de previdenciário chileno. No México, Hastings e Tejeda-Ashton (2008), com base em uma pesquisa e uma experiência de campo sobre o sistema privado de previdência, indicam que ainda que muitos participantes do sistema estejam bem informados sobre suas opções, poucos têm experiência em investir em ativos financeiros além do que contribuem com a aposentadoria. Na mesma linha, Hastings e Mitchell (2011) e Hastings, Mitchell e Chyn (2010) observam que aqueles com maior formação financeira escolhem sistemas previdenciários com menores gastos administrativos. Finalmente, Behrman, et al. (2012) estabelecem de maneira conclusiva que tanto os níveis de escolaridade como a educação financeira se refletem em uma maior acumulação de riqueza dentro do sistema privado de previdência.

As mudanças na fiscalização

O grau de fiscalização está diretamente relacionado ao desenvolvimento de um país e a seu nível de formalização

Alguns dos países da região tem melhorado substancialmente seus dispositivos de fiscalização do mercado de trabalho, com o objetivo de reduzir a informalidade. Segundo o Ministério do Trabalho do Brasil (2011), a cada ano, desde 2000, entre 500.000 e 600.000 trabalhadores ingressam na formalidade por causa da ação fiscal. Esse valor supõe que a cada ano 0,5% dos ocupados são registrados. De maneira

similar, na Argentina, de 2005 a 2011, o Plano Nacional de Regularização do Trabalho inspecionou cerca de um milhão de empresas. 28,3% dos trabalhadores dessas empresas não estavam registrados. Desses trabalhadores não registrados, 37% foram regularizados. O valor implica um aumento anual de aproximadamente 0,3% dos ocupados em relação à formalização. Durante esse período, tanto a Argentina como o Brasil aumentaram significativamente suas taxas de formalização. A Argentina passou de 45% para 51%, entre 2000 e 2010, segundo as estatísticas baseadas na *Encuesta Permanente de Hogares* (EPH) (considerando apenas os assalariados), enquanto no Brasil, subiu 13 pontos percentuais, de 48% a 61%, entre 2001 e 2011, com base nos dados que surgem da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Esses dados sugerem que o efeito fiscalizador do Estado pode ter sido um elemento importante na expansão da formalidade no Brasil e na Argentina nos últimos anos.

No entanto, os registros administrativos na Argentina e no Brasil não constituem uma evidência causal de verdadeiro impacto em relação à fiscalização no mercado de trabalho. A maior fiscalização tem a capacidade de gerar mais empregos formais, tal como demonstram os valores de regularização por ação fiscal, que o Ministério do Trabalho reporta, mas também pode aumentar os custos da informalidade e da participação no mercado de trabalho.

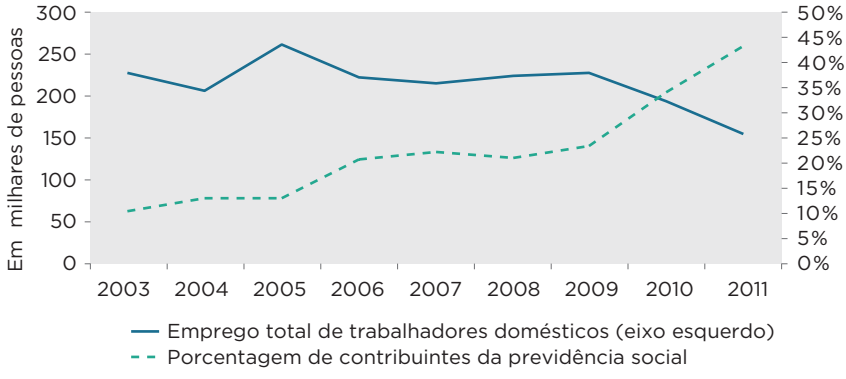
Dois estudos realizados no Brasil ilustram de maneira muito convincente o poder da fiscalização para potencializar o trabalho formal e seus efeitos adicionais no mercado de trabalho. Em um deles, uma avaliação elaborada de maneira experimental, de Andrade, Bruhn y McKenzie (2013), dividiu um conjunto de empresas informais em quatro grupos, nos quais lhe foram atribuídos aleatoriamente diversos incentivos. Para um, deram uma informação detalhada sobre como se registrar no SIMPLES, além dos custos e benefícios desse programa. Para outro, enviaram a mesma informação, mas acrescentaram um incentivo monetário para o registro e os serviços de um escritório de contabilidade (necessário para operar no SIMPLES) sem custo durante um ano. Para o terceiro grupo, foi designada a visita de um inspetor do Ministério do Trabalho. E o último grupo foi de controle. Surpreendentemente, nem a informação, nem os incentivos financeiros tiveram impacto na formalização, enquanto uma maior

fiscalização aumentou de forma substancial a probabilidade de as empresas de pequeno porte se registrarem no programa do SIMPLES. De fato, a visita de um inspetor gerou um aumento de três pontos percentuais na probabilidade de se formalizar (um crescimento de mais de 50% em relação ao grupo de controle). Para os autores, esses resultados sugerem que as empresas informais não se beneficiam com a regularização e que, por esse motivo, reduzir o custo da formalização não é suficiente para induzir que as empresas se registrem. Isso reflete que a análise de custo-benefício para esse tipo de empresa está altamente enviesada em direção à informalidade.

Porém, além de aumentar o emprego formal, a fiscalização tem efeitos de equilíbrio geral do mercado de trabalho. Almeida e Carneiro (2012) analisam as consequências de acentuar a inspeção sobre a informalidade, o emprego e os salários no contexto brasileiro. Os resultados principais confirmam a previsão teórica, pois os autores estabeleceram que um aumento no número de inspetores em determinada região aumenta os índices de emprego no setor formal, mas também aumenta o número de pessoas sem trabalho (desempregados e inativos).

Em outros países existem evidências descritivas desse possível efeito adicional no aumento da fiscalização no mercado de trabalho.

Gráfico 4.6
Número de trabalhadores domésticos e a porcentagem de associados à seguridade social no Equador, 2003–2011



Fonte: Enemdu (2003–2011).

Por exemplo, no Equador, em 2010, foi lançado um programa de defesa dos direitos dos trabalhadores domésticos que obrigada os empregadores a cumprir com os requisitos da seguridade social. A campanha foi intensa, com visitas aos locais para detectar se havia o descumprimento dos compromissos previdenciários. Até certo ponto, a campanha teve êxito (ver Gráfico 4.6), já que depois de 2008 a porcentagem de trabalhadores domésticos associados aumentou consideravelmente. No entanto, houve um efeito dessa medida que parece não ter sido previsto: o número de empregados domésticos diminuiu de maneira importante. Em outras palavras, ainda que a iniciativa conseguiu um aumento na porcentagem de trabalhadores domésticos que se associaram à seguridade social, também é verdade que foram extintos muitos empregos para pessoas que não têm muitas opções no mercado de trabalho.

Em suma, a evidência, ainda que escassa, tende a confirmar os efeitos que a teoria presume para uma maior fiscalização do mercado de trabalho. Por um lado, o aumento na criação de trabalho formal. Por outro, uma redução no índice total de emprego. Esse último fato está relacionado à circunstância de que alguns trabalhos que operam informalmente não são rentáveis se tiverem de ser regulamentados e, portanto, deixam de existir. Por isso, os responsáveis pela política econômica deveriam levar em conta que aumentar a fiscalização pode ajudar a aumentar os índices de trabalho formal, mas a medida deve ser acompanhada por outras. Ainda assim, são necessárias mais pesquisas para entender os verdadeiros efeitos da fiscalização nos mercados de trabalho com altos níveis de informalidade.

Conquistar mudanças de comportamento com baixo custo: a melhora dos canais

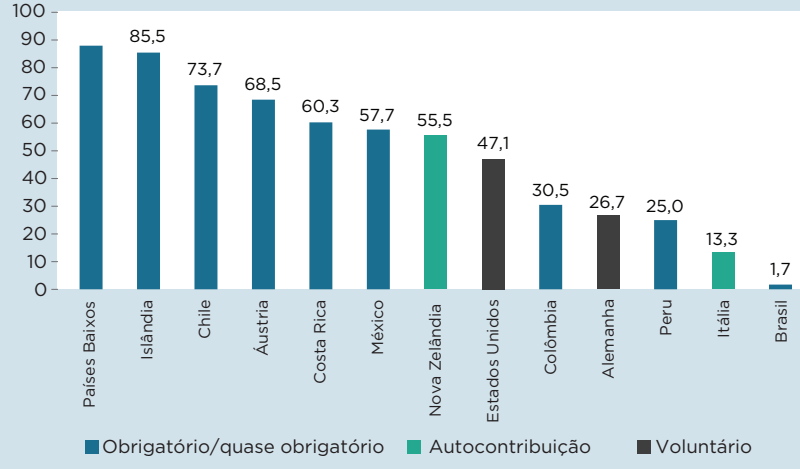
A literatura da economia do comportamento enfatiza que muitas vezes o contexto em que as decisões são tomadas é mais importante que os preços e as preferências dos agentes (ver Quadro 3.1). Portanto, modificar uma determinada conduta, como a de contribuir com um sistema previdenciário, pode exigir não apenas mudanças nos incentivos monetários, como também nas circunstâncias nas quais as decisões são tomadas.

Quadro 4.5
A poupança previdenciária privada na América Latina e na OCDE

Enquanto a capitalização de previdências privadas cresce de maneira significativa como fonte de renda por aposentadoria, na maioria dos países da OCDE e da América Latina, seus níveis de poupança (medido conforme indivíduos titulares de ativos ou benefícios acumulados em um plano) são bastante diferentes e variam de país para país. As taxas de poupança previdenciária mais altas observadas nos sistemas voluntários são da Nova Zelândia e dos Estados Unidos (aproximadamente 50% da população em idade de trabalho), muito acima dos valores registrados na Itália (13%) e no Brasil (2%), provavelmente pela generosidade das aposentadorias públicas nos últimos anos.

Alguns países conseguiram um aumento significativo das previdências privadas voluntárias, com base na introdução da inscrição automática (opcional ou deliberada) e/ou incentivos financeiros. A Alemanha conseguiu um aumento significativo na poupança previdenciária privada, com a introdução de planos de aposentadoria Riester que incorporam um subsídio importante do governo. Mas, provavelmente, o caso mais notável é a Nova Zelândia, em que a proporção de contribuintes tinha diminuído para menos 10% da população em idade de trabalhar em 2007. Apenas três anos depois, o esquema de KiwiSaver – que é baseado na inscrição automática, nas contribuições compartilhadas entre empregador e trabalhador e nos subsídios do governo – teria alcançado uma cobertura de cerca de 55%.

Gráfico 4.5.1
Poupança previdenciária privada em países selecionados pela OCDE e América Latina (% de titulares ativos sobre população em idade de trabalho)



Fonte: OCDE.

(continua na página seguinte)

Quadro 4.5
A poupança previdenciária privada na América Latina e na OCDE *(continuação)*

Em contrapartida, a Itália teve menos êxito em aumentar seus índices de cobertura depois da introdução da inscrição automática, aumentando apenas de 9% para 13% a população em idade de trabalho inscrita no plano de previdência privada entre 2007 e 2010. O resultado satisfatório da inscrição automática depende, portanto, de seu desenho e interação com os incentivos para garantir que não haja um grande número de pessoas saindo do sistema.

Portanto, automatizar a inscrição obrigatória parece, em última instância, a política mais efetiva para alcançar a poupança previdenciária nos países da OCDE. Por exemplo, na Islândia, no Chile e na Austrália, os inscritos em planos de previdência correspondem a 70% da população ativa, graças a taxas mínimas de contribuição (ou benefício). Consegue-se a alta cobertura igualmente por meio de sistemas quase obrigatórios, por meio de convênios coletivos de trabalho em nível industrial ou nacional, como mostra o caso dos Países Baixos, em que atingem cerca de 88% da população em idade de trabalhar. No entanto, novamente, não há fórmulas únicas. Na Colômbia, na Costa Rica, no México e no Peru, para citar alguns exemplos, a provisão de previdência privada obrigatória não conseguiu gerar altos níveis de cobertura, nem densidades de contribuições suficientes.

Como foi detalhado no Capítulo 2, a experiência em países desenvolvidos indica que a melhor maneira de aumentar a poupança previdenciária dos trabalhadores é conseguindo que a contribuição ao sistema aconteça automaticamente (Madrian, 2013 e Quadro 4.5). Ou seja, de alguma maneira já é o que acontece na região com os trabalhadores assalariados formais. No entanto, o grande problema do mercado de trabalho é que para os empregados formais, seja autônomos ou assalariados, a opção automática é não contribuir. Outras medidas que demonstraram efetivas são a simplificação do processo de

Quadro 4.6
A economia do comportamento em ação

A simplificação dos planos de poupança previdenciária tem efeitos no aumento da cobertura porque age sobre a tendência a postergar decisões financeiras complexas. Beshears et al. (2011) estudaram uma intervenção de baixo custo desenvolvida para simplificar o processo de inscrição no plano de previdência 401(k) dos Estados Unidos. Nela foi advertido que garantir a oportunidade de inscrição simplificada aumenta a efetividade

(continua na página seguinte)

Quadro 4.6
A economia do comportamento em ação *(continuação)*

do índice de participação: com três repetições conseguiu-se um aumento de 105% frente os 10% que foram conseguidos com uma única repetição. Outra experiência realizada com o grupo que já contribuía, consistiu em enviar pelo correio uma tabela simples com informação sobre contribuições e benefícios. Essa medida ampliou o índice de contribuição para 15% dos contribuintes. É interessante destacar que os resultados foram avaliados também em 54 meses depois da implementação e a participação se mantinha no mesmo nível.

Outra maneira de aumentar a poupança é fazer com que a pessoa assuma o compromisso de economizar. Se o indivíduo tem informação acerca de que é recomendável poupar, mas também sabe que no futuro vai se sentir tentado a não fazer, pode obter um benefício ao se autocontrolar a respeito das decisões no futuro. Ashraf, Karlan e Yin (2006), por exemplo, descrevem que nas Filipinas 28% de quem recebe a opção de começar um plano previdenciário com o compromisso de economizar aceitou a oferta. Após 12 meses, o balanço da pesquisa aumentou 81 pontos percentuais (26%) em média.

Thaler e Benartzi (2004) avaliaram os resultados de um programa de previdência prescritivo denominado *Save More Tomorrow* (SMarT), no qual a pessoa se compromete previamente a destinar uma parte de seus aumentos salariais futuros à previdência. Os autores apontam que uma alta porcentagem (78%) dos que são convidados a se juntar ao plano se inscreve. Os índices médios de economia para os participantes do programa aumentaram de 3,5% para 13,6%, ao longo de 40 meses.

Por meio de duas experiências de campo, nas quais participaram 2.687 microempresários, no Chile, Kast, Meier e Pomeranz (2012) analisam a efetividade dos grupos de pares de autoajuda (*self-help peer groups*) como mecanismo de compromisso para poupar entre microempresários de baixa renda. O tratamento consiste em se comprometer publicamente, frente ao grupo de empresários, a contribuir com a poupança e se submeter a um monitoramento de cumprimento. Os autores concluíram que esses grupos de monitoramento são uma ferramenta poderosa para aumentar as economias (o número de depósitos cresceu três vezes mais e o balanço médio das economias quase duplicou). Como sequência desse teste, realizaram um experimento com telefones celulares no qual o participante teria de reportar ao grupo, semanalmente, o avanço da conta, por meio do celular. O mecanismo foi tão efetivo quanto o das reuniões em público, o que demonstra a efetividade do controle e a exigência de responsabilidade pelos resultados pelo fato da observação do público.

Em suma, a economia comportamental aplicada a temas de poupança agrega evidências sobre a efetividade de alguns aspectos relacionados ao desenho de um plano de previdência, como a simplificação de processos, os informativos sobre os objetivos específicos da poupança e o compromisso em aumentar os fundos. Esses mecanismos, quando bem elaborados, parecem ser efetivos, inclusive, em grupos de baixa renda ou de trabalhadores autônomos.

associação, o compromisso de economizar quando receber aumentos salariais no futuro e o envio de lembretes sobre os benefícios em economizar (ver Quadro 4.6).

As experiências desse tipo são escassas na região. No entanto, existem sinalizadores em pequena escala que ilustram de que maneira esse tipo de mecanismo pode ajudar a aumentar a poupança previdenciária dos indivíduos.

Estudos com uma estrutura experimental, e, portanto, muito confiáveis, que foram feitos na Bolívia e no Peru, determinam que o fato de receber informativos pode ajudar os indivíduos a materializar a ação de economizar (Karlan et al., 2012). No Peru, os informativos foram implementados por meio de cartas físicas, nas quais se destacavam os incentivos para atingir montantes específicos na poupança. Na Bolívia, eram formalizados por meio de mensagens de texto pelo celular, as quais incentivavam os trabalhadores autônomos a economizar a fim de acumular um montante específico e em troca obter um plano de seguro de vida e acidentes gratuito (que é cancelado caso o depósito não seja efetivado).

Em média, na Bolívia, os informativos aumentaram os balanços das contas de poupança em 6%, valor que alcançou os 16%, quando a mensagem fazia menção ao objetivo específico que se pretendia conseguir com a poupança. Ainda que o aumento seja moderado, Karlan et al. (2012) destacam que a porcentagem é relativamente alta para as famílias mais pobres da amostra.

Conclusões

Se resolver o problema da baixa cobertura previdenciária na ALC fosse fácil, o tema não continuaria pertinente depois de 60 ou 70 anos desde que foram instituídos os primeiros planos contributivos de aposentadoria na região e 20 anos depois das reformas estruturais dos anos 1980 e 1990.

Em face da pouca capacidade que os sistemas previdenciários demonstraram em gerar poupança previdenciária no mercado de trabalho e aumentar a cobertura, os países da ALC colocaram em funcionamento uma série de políticas com o objetivo de preencher essas

lacunas. Foram políticas com diversas concepções, enfoques e magnitudes. Seu estudo oferece algumas lições de política econômica, mas também suscita questões que ainda precisam ser respondidas.

De acordo com as experiências desenvolvidas na ALC, as aposentadorias não contributivas constituem uma ferramenta muito útil para aumentar a cobertura e erradicar a pobreza na terceira idade, mas afetam de maneira importante a decisão de participar no mercado de trabalho, tanto entre as pessoas elegíveis quanto entre as que se encontram próximas à idade de elegibilidade. Além disso, apresentam desafios importantes vinculados à institucionalidade. Sua sustentabilidade futura vai depender da generosidade com que são executadas e da forma como são reajustadas. A grande questão é se a longo prazo esse tipo de aposentadoria pode afetar os incentivos para contribuir em relação às pessoas que estão longe da idade de se aposentar.

No entanto, como gerar níveis adequados de aposentadorias futuras implica aumentar a poupança previdenciária no mercado de trabalho atual, neste capítulo também abordamos várias experiências que procuram aumentar a poupança previdenciária.

A redução dos custos de seguridade social, por exemplo, parece ser eficaz para gerar trabalho formal em alguns contextos. Especialmente nos grupos que tendem a estar desvinculados do sistema previdenciário, como os jovens, os não assalariados e as empresas de pequeno porte. No entanto, essas medidas não são gratuitas e podem ter custos fiscais significativos. Além disso, não se conhece qual é a diminuição apropriada para maximizar a cobertura a partir de um objetivo de equilíbrio atuarial entre os contribuintes e os benefícios. Ao mesmo tempo, segundo a estrutura dos subsídios, esse tipo de iniciativa pode dissuadir as empresas de pequeno porte a crescer ou fomentar o trabalho autônomo em face do assalariado.

Vários estudos sugerem que o aumento da formalização (sobretudo entre as empresas de pequeno porte) requer uma maior fiscalização e uma melhora na valorização do fato de estar contribuindo em dia tanto por parte das empresas quanto dos trabalhadores. Da mesma maneira, parece claro que uma maior fiscalização no mercado de trabalho amplia o número de trabalhos formais, mas também pode destruir empregos que, por sua baixa produtividade ou porque em-

presas e trabalhadores não valorizam os benefícios da previdência social, não podem sobreviver à formalização. Essa maior fiscalização teria de ser acompanhada de uma otimização dos serviços que a formalização oferece e/ou de reduções do preço desses serviços.

Finalmente, as inovações na maneira pela qual o Estado em geral e os organismos de previdência social em particular se relacionam com os cidadãos têm o potencial de se converter em uma política de baixo custo para expandir a cobertura previdenciária.

Não é possível nem adequado estabelecer uma política única que seja capaz de corrigir todos os problemas de cobertura na região. As soluções a longo prazo surgirão com os avanços nas diversas dimensões descritas nos parágrafos anteriores. Além disso, como os países da região estão em pontos de partida muito diversos, a ênfase em uma determinada dimensão dependerá das dificuldades concretas que cada um vai enfrentar. A esperança é que no futuro as reformas propostas sigam a direção adequada. O próximo capítulo parte do marco conceitual que foi sustentado no Capítulo 3 e baseado nas lições que foram fruto das experiências da região, para definir linhas político-econômicas que melhorem o funcionamento dos sistemas previdenciários na região.

PARA ONDE REFORMAR

5

Resumo:

Neste capítulo são resumidas as principais recomendações para realizar reformas previdenciárias, cujo objetivo seja alcançar a cobertura universal em previdências na região, tanto em curto como em longo prazo. Dois objetivos gerais estruturam estas recomendações. Primeiro, colocar o cidadão – e não apenas o trabalhador – como centro da previdência social, com o intuito de eliminar a pobreza na terceira idade para todos os idosos. Segundo, integrar e atrair todos os trabalhadores aos sistemas contributivos para aumentar a poupança previdenciária e assegurar o nível das previdências futuras. Para isso, propõe-se um conjunto de instrumentos que abarca a implementação de uma previdência básica universal antipobreza, a incorporação obrigatória e gradual dos trabalhadores não assalariados aos sistemas previdenciários contributivos, subsídios progressivos das contribuições previdenciárias para todos os trabalhadores com renda, independentemente de sua segmentação ocupacional, uma fiscalização mais profunda do mercado de trabalho, bem como mais investimento na educação financeira e na criação de novos canais para chegar àqueles públicos especialmente dificultosos. A pertinência e a aplicabilidade de um ou mais instrumentos dependerá da problemática, dos recursos e do ponto de partida de cada país.

Introdução

Em sua origem, os sistemas de aposentadorias da ALC se baseavam em um único instrumento, que consistia no pagamento de contribuições durante a etapa ativa dos trabalhadores assalariados, as quais eram recolhidas no mercado de trabalho e financiavam aposentadorias durante a etapa passiva. Nesse desenho original, as duas funções principais da previdência social, o papel antipobreza e a suavização do consumo, sobrepõe-se e deixam sem renda alguma os idosos que nunca estiveram no mercado de trabalho, ou dos que estiveram de maneira inconstante ou foram trabalhadores não assalariados. Desse modo, estes públicos passam a depender de suas famílias ou da assistência social para poder ter algum tipo de renda na terceira idade (veja o Capítulo 1).

Recentemente, os sistemas de previdência social da região começaram a dividir mais nitidamente as funções antipobreza e suavização do consumo em vários instrumentos. Junto ao sistema contributivo tradicional surgiram pilares não contributivos que tentam cobrir as lacunas de cobertura que os pilares contributivos geraram e constituem uma rede de proteção contra a pobreza na terceira idade. Em alguns casos, estes pilares estão integrados dentro do sistema previdenciário, enquanto em outros se consideram assistência social. Conforme indicado nos capítulos anteriores, o acesso a esses pilares também varia. Enquanto em alguns países é universal, em outros a condição de elegibilidade é não ter uma aposentadoria contributiva, o que pressupõe, de fato, um esquema de previdência social paralelo que pode debilitar os já limitados sistemas contributivos. Além disso, a partir dos desenhos originais dos sistemas de previdência social, alguns países da região foram incorporando paulatinamente trabalhadores não assalariados, ou no regime geral ou em regimes especialmente criados para este tipo de público, com um resultado relativamente limitado (veja o Capítulo 2).

Este capítulo apresenta princípios e instrumentos de política econômica que têm como objetivos: i) universalizar o acesso a uma aposentadoria para todos os cidadãos, a fim de erradicar a pobreza na terceira idade, de maneira sustentável e eficiente; e ii) aumentar nas próximas décadas a poupança previdenciária de todos os trabalhado-

res, especialmente entre os cidadãos de renda média e média-baixa, para assegurar que os sistema previdenciário cumpra com sua função de suavizar o consumo. Para conseguir estes objetivos, propõe-se utilizar um conjunto de instrumentos que abrangem desde um pilar universal antipobreza até medidas que facilitem a incorporação de todos os trabalhadores aos sistemas de previdência social.

Alguns desses instrumentos já estão sendo utilizados na região em maior ou menor medida. A implementação de uma ou todas as ferramentas descritas, bem como a escolha dos parâmetros específicos dessas propostas, depende das preferências sociais contra a pobreza e a desigualdade, do nível de renda, do funcionamento dos mercados de trabalho e dos próprios esquemas existentes. Para isso, não é factível nem desejável apresentar uma reforma única para todos os países da ALC. A última subseção se dedica a este tema, na qual são apresentadas diferentes tipologias genéricas de situações que os distintos países da região enfrentam com pontos de partida e desafios bastante díspares.

Começar pelos princípios

Apesar de que as reformas previdenciárias dependerão necessariamente do ponto de partida de cada um dos países da região, é possível contemplar uma série de princípios fundamentais para qualquer opção eleita:

- ***Globalidade.*** É importante entender o sistema de seguridade social em sua totalidade, enquadrando as aposentadorias em um grupo mais amplo de benefícios sociais, que inclui aposentadoria por invalidez e sobrevivência, seguros de saúde e desemprego, entre outros, e assegurar sua correta articulação.
- ***Integralidade.*** Deve-se buscar a coerência no desenho dos pilares do sistema de aposentadorias, de modo que cada pilar considere os demais e se integre a eles.
- ***Simplicidade.*** As regras simples tendem, em boa medida, a funcionar melhor que as regras complexas, porque os cidadãos e as empresas podem compreendê-las e comportar-se de maneira ótima.

- ***Transparência.*** Os instrumentos que forem empregados em qualquer reforma previdenciária devem ter um objetivo claro e transparente. Dados os dois objetivos principais dos sistemas previdenciários (evitar a pobreza na terceira idade e suavizar a queda do consumo), seria desejável a existência de, ao menos, dois instrumentos de política econômica.
- ***Eficiência.*** Toda reforma afetará o total da poupança previdenciária de um país (tanto privado como público) e o mercado de trabalho (oferta de trabalhadores e demanda de empresas). Portanto, as reformas têm de ser desenhadas para gerar bons incentivos para a poupança previdenciária e para a participação do trabalho formal.
- ***Adaptação à capacidade institucional.*** É desejável que as reformas se apoiem naquelas estruturas e instituições que estejam funcionando bem, e melhorem aquelas que não estão, como a disponibilidade de informação, a capacidade de fiscalização e o tipo de sistema de aposentadorias (público ou privado, de repartição ou capitalização, e de contribuição ou benefício definido).
- ***Inovação.*** Muitos dos mecanismos para gerar fundos não funcionaram na região, especialmente para os não assalariados, pelo que é necessário experimentar e avaliar novos canais.

Dos objetivos aos conjuntos de instrumentos para as reformas

Os dois objetivos fundamentais dos sistemas previdenciários são: eliminar a pobreza na terceira idade e suavizar o consumo, uma vez que se deixa de trabalhar, sempre assegurando seu financiamento tanto em curto como em médio prazo. Conforme o exposto nos capítulos anteriores, esses objetivos apenas são cumpridos para um número reduzido de idosos na ALC.

Neste livro, argumenta-se que o objeto do asseguramento social contra a pobreza na terceira idade deve ser o cidadão, sem importar se trabalhou ou não, nem o tipo de trabalho que tenha realizado durante sua vida profissional. Além disso, um sistema previdenciário adequado deveria ser capaz de prover esse asseguramento com algum tipo de pilar universal que não dependesse das decisões que tomem

Diagrama 5.1
Objetivos do sistema previdenciário por tipo de cidadão/ trabalhador

		Evitar a pobreza na terceira idade	Suavizar o consumo
Não trabalhadores		Pilar universal	
Trabalhadores	Não assalariados	Pilar universal	Previdência social
	Assalariados		

Fonte: Elaboração própria.

os indivíduos no mercado de trabalho. Da mesma maneira, a garantia contra a queda do consumo deveria ser efetiva para a totalidade dos trabalhadores, independentemente do tipo de trabalhador que cada um tenha sido durante sua vida profissional (veja o Diagrama 5.1).

Para conseguir estes dois objetivos, são elaborados quatro conjuntos de instrumentos que se relacionam entre si, que serão mais ou menos aplicáveis em função dos níveis de cobertura e da porcentagem de trabalhadores que contribua, bem como do desenvolvimento institucional e da capacidade fiscal de cada país.

1. *Uma aposentadoria não contributiva antipobreza para todos os cidadãos.* Esta aposentadoria tem como objetivo constituir um pilar universal que elimine a pobreza na terceira idade. Estabelecida com estritos critérios de elegibilidade em função da idade, deveria contar com uma fonte de financiamento estável, ser compatível com o recebimento de uma aposentadoria do esquema contributivo e ter uma forte institucionalidade que lhe outorgue sustentabilidade fiscal a longo prazo e proteção frente ao período político.
2. *A incorporação paulatina dos grupos de trabalhadores não assalariados que tradicionalmente foram excluídos da previdência social.* Conseguir a suavização do consumo para todos os trabalhadores implica projetar uma rota para estabelecer a obrigatoriedade de contribuição para todos os trabalhadores, sem importar sua segmentação ocupacional (assalariados ou não), no caso em que esta já não seja obrigatória, e conseguir que os não assalariados tenham os mesmos subsídios e os mesmos benefícios que os aplicáveis para os trabalhadores assalariados. Ao mesmo tempo,

é fundamental reconhecer as particularidades dos não assalariados e, em função disso, introduzir inovações nas maneiras de contribuir e outorgar flexibilidade para que se possa efetuar uma transição plena à previdência social.

3. *Subsídios à poupança previdenciária no mercado de trabalho*. O Estado pode incentivar a contribuição mediante subsídios das contribuições obrigatórias de todos os trabalhadores (assalariados e não assalariados), favorecendo a incorporação dos trabalhadores de renda média-baixa com o objetivo de baratear o trabalho formal e oferecer incentivos para que trabalhadores e empresas participem nos sistemas de previdência social.
4. *Fiscalização, informação e educação*. O papel do Estado deve ser ampliado com o fim de melhorar a fiscalização no mercado de trabalho e a entrega de informação contínua e pertinente aos cidadãos acerca dos resultados de suas contribuições ao sistema previdenciário, bem como dos futuros benefícios que derivem delas.

Conforme foi descrito no Capítulo 4, a recente reforma que o Chile realizou em 2008 atende em muitos aspectos a este conjunto e abrange todos os pontos expostos. A partir dela, introduziu-se uma aposentadoria não contributiva que, mesmo não sendo universal, atende 60% da população mais pobre. Igualmente, o acesso à aposentadoria não está condicionado pelo fato de não dispor de uma aposentadoria contributiva, mesmo que neste caso se reduza o valor em função da aposentadoria contributiva. Em segundo lugar, foi imposta a obrigação de que os trabalhadores não assalariados façam contribuições ao sistema, ainda que tenha sido estabelecido um período de transição para esta medida. Em terceiro lugar, foram estabelecidos subsídios às contribuições, focados na renda e na idade. Finalmente, o Chile vem desenvolvendo uma ambiciosa série de iniciativas orientadas a melhorar a educação financeira e o conhecimento do sistema, bem como vem realizando importantes avanços institucionais.

Este conjunto de instrumentos que constituem os possíveis caminhos para aumentar a cobertura provisória dos sistemas previdenciários não é suficiente, e muito menos soluciona todos os desafios das reformas enfrentados pela região. Pelo contrário, existem desafios de sustentabilidade que exigirão reformas coordenadas adicio-

nais. As consequências fiscais do envelhecimento populacional, inclusive em países com baixa cobertura contributiva, exigirão reformas paramétricas inevitáveis (veja o Quadro 5.1). Melhorar e promover a sustentabilidade são requisitos essenciais para aumentar a cobertura, dado que os problemas fiscais de um sistema que parte com problemas de sustentabilidade apenas podem crescer na medida em que novos beneficiários são incorporados.

Os conjuntos de instrumentos em detalhes

Um pilar universal para todos os cidadãos

Em alguns aspectos, este é um pilar similar ao de muitas das aposentadorias não contributivas e certos programas de transferências monetárias focadas nos idosos que atualmente operam na região. Neste sentido, são propostas transferências monetárias sem contrapartida de contribuições passadas. No entanto, destacam-se importantes diferenças com relação ao desenho atual de alguns desses programas, que podem ajudar a cumprir seu objetivo de erradicar a pobreza na terceira idade, minimizar seu impacto negativo nos sistemas contributivos e garantir a sustentabilidade fiscal a longo prazo.

Universalidade

Consideramos que é desejável que um programa de erradicação da pobreza entre os idosos tenha como princípio a universalidade, por duas razões (veja outros argumentos no Quadro 5.3). Em primeiro lugar, para que o desenho atenda os cidadãos e garanta que todo idoso, independentemente de seu desempenho no mercado de trabalho ou de suas contribuições passadas, tenha assegurada uma determinada renda em sua velhice. Em segundo lugar, o fato de que a aposentadoria seja universal reduz os efeitos adversos no mercado de trabalho. Desse modo, como a aposentadoria deixa de estar condicionada pelo evento de se deixar de trabalhar ou de receber uma aposentadoria contributiva, ela não muda as decisões relacionadas ao mercado de trabalho, como com que idade se aposentar ou se se contribui ou não com o sistema de previdência social, para além de um efeito de renda (que é pequeno se a aposentadoria é relativamente modesta).

Quadro 5.1
Os custos fiscais dos sistemas públicos de repartição: as reformas inevitáveis

Mesmo a ALC sendo, junto com a Europa Central e Oriental, a região mais ativa na adoção de sistema de aposentadorias de capitalização individual e gestão privada[a], boa parte dos esquemas vigentes correspondem ao desenho tradicional de sistemas públicos de repartição e benefício definido. Este é o caso não apenas de países que não implementaram reformas estruturais (Brasil, Equador, Paraguai, Venezuela, bem como a maioria dos países do Caribe e da América Central), mas também de países que mantiveram o esquema público como uma opção (Colômbia e Peru), como um pilar dentro do sistema geral (Costa Rica e Uruguai) ou que desfizeram as reformas (Argentina).

A sustentabilidade fiscal desses sistemas públicos de repartição e benefício definido estará submetida a uma pressão crescente em razão do envelhecimento demográfico, ao reduzir o número de trabalhadores por cada aposentado. As projeções existentes sugerem que o gasto em porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB) aumentará significativamente nas próximas décadas, somente pelo efeito da transição demográfica. Desse modo, por exemplo, o gasto público com aposentadorias poderia alcançar 11,9% na Argentina em 2050 (frente aos 7,4% em 2010) e 16,8% no Brasil (frente aos 9,1% atuais), segundo as projeções do Fundo Monetário Internacional (FMI) (Clements et al., 2012).

Diante dessa situação, a experiência internacional sugere realizar um conjunto de reformas paramétricas, amplamente debatidas e aplicadas em países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), onde o envelhecimento demográfico já é evidente (OCDE, 2012 e 2013). Essas reformas compreendem: determinados aumentos na arrecadação (em geral, de impostos sobre consumo, e em menor medida de contribuições por meio de aumentos nas bases) e, sobretudo, reduções do gasto por meio de aposentadorias menores (com uma indexação mais modesta ou com o aumento do período de cálculo da aposentadoria) ou o retardamento da idade da aposentadoria (obrigatória por meio da idade legal ou voluntário por meio de bonificações).

No caso da ALC, seria importante que essas reformas paramétricas não introduzissem mais adicionais para a formalidade. Neste sentido, os aumentos das contribuições deveriam ser evitados nos casos em que já são altas (quando são consideradas as relativas às aposentadorias e à saúde) e, em especial, quando interatuam com algumas regulamentações trabalhistas, como o salário mínimo. Em relação às despesas, as modificações devem buscar adequar a idade da aposentadoria à expectativa de vida, levando em consideração a empregabilidade em idades avançadas. Devem também garantir que o nível de aposentadoria seja adequado para que cumpra com suas funções de luta contra a pobreza e suavização do consumo.

[a] Nove países (Argentina, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, México, Peru, República dominicana e Uruguai) se uniram à experiência pioneira do Chile. Equador e Nicarágua legislaram a reforma, mas não chegaram a implementá-la. Além disso, muitos outros países, como o Brasil, realizaram mudanças substanciais em seu sistema de repartição e introduziram medidas para fomentar o pilar voluntário (Mesa-Lago, 2004).

No entanto, a região teve uma longa história de focalização para determinados programas sociais e as transferências monetárias condicionadas constituem o mais claro exemplo. A focalização é atrativa porque reduz o custo fiscal das políticas sociais e, em princípio, dirige os benefícios àqueles públicos mais necessitados. De qualquer forma, existe a preocupação de que quanto mais programas de proteção social estejam usando estes sistemas para focalizar, mais poderão aumentar os incentivos para manipular estes instrumentos ou – ainda pior – para que sejam criados falsos indícios de pobreza, visto que gerar estratégias que aumentem as rendas acarreta um alto custo para os indivíduos, porque podem perder acesso a um grande número de benefícios. E evidências indicam que este tipo de instrumento de focalização está sujeito à manipulação por parte tanto dos administradores do programa como dos beneficiários (Camacho e Conover, 2011).

Além disso, se existem preocupações fiscais ou de preferências para uma maior redistribuição do gasto fiscal, cabe a possibilidade de gravar esta aposentadoria como rendimento dentro do imposto de renda. Dado o desenho dos sistemas tributários na região, de acordo com o qual o imposto de renda apenas seria pago pelos decis superiores, se conseguiria uma alta progressividade. Uma alternativa equivalente seria apresentar pequenas reduções deste pilar para aqueles que já recebem uma aposentadoria contributiva. Por exemplo, a Bolívia reduz o benefício da *Renda Dignidade* em 25% para os idosos com acesso a uma aposentadoria contributiva.

Generosidade e atualização

A generosidade de uma aposentadoria popular deveria estar ajustada para que cumprisse seu papel como componente para erradicar a pobreza na terceira idade. Uma quantia muito elevada pode ter impactos negativos na geração da poupança previdenciária e causar um forte impacto sobre a oferta de trabalho. No entanto, se a aposentadoria é muito pequena, pode não satisfazer as necessidades mínimas dos idosos. O nível deste pilar vai depender em grande medida das definições de pobreza dentro de cada país e das preferências sobre o nível de desigualdade, bem como dos espaços fiscais atuais e da dinâmica da população futura.

Um benefício entre 10% a 20% da renda *per capita* elimina a pobreza na terceira idade; é financiável hoje e, com as regras de atualização adequadas, será financiável no futuro. Em países como a Argentina, o Chile e o Uruguai, este benefício supõe conceder uma aposentadoria entre US$ 4 e US$ 8 diários, enquanto em países de rendas menores, como a Bolívia, a Guatemala e Honduras, o valor está entre US$ 1,2 e US$ 2,5 diários. Temos de reconhecer que a consideração do que constitui uma aposentadoria antipobreza adequada depende das preferências sociais e definições de pobreza de cada país (veja o Quadro 5.2).

A longo prazo, a sustentabilidade do pilar universal depende em grande medida de como é atualizado seu nível. Uma aposentadoria que proporcione uma renda de 10% do PIB *per capita* em 2010 e se atualize pela inflação, custa entre 0,4 e 1,4 do Produto Interno Bruto (PIB) em 2010 (0,7 da média na região) e se manterá em proporção ao PIB relativamente estável até o ano de 2050 (veja o Gráfico 5.1). No entanto, aumentos superiores à inflação podem ser muito mais onerosos e insustentáveis. Por exemplo, se o nível da aposentadoria se ajustasse pelo crescimento do PIB *per capita* nominal (inflação e produtividade), o custo (relativo ao ajuste apenas por inflação) se multiplicaria por 2,8. A experiência apresentada nos capítulos anteriores indica que a atualização pode estar muito acima da inflação, seja porque é uma indexação a outros indicadores como o salário mínimo, seja porque em determinados momentos este tipo de aposentadoria se atualiza de modo discricionário. Em todo caso, deve-se reconhecer que um ajuste por inflação supõe que em longo prazo o valor relativo do pilar universal se reduza com relação ao rendimento médio no país. Caso se assuma um crescimento do PIB *per capita* de 2,5% anual, o valor relativo do pilar universal passaria de 10% do PIB *per capita* em 2010, para 4,2% no ano de 2050. Isso é precisamente o que permite que o custo permaneça constante em relação ao PIB, mesmo quando o número de beneficiários quase triplica.

Cenário institucional

Dadas as perspectivas demográficas da região, a futura sustentabilidade deste tipo de aposentadoria depende da instauração de alguns alicerces institucionais sólidos, que estabeleçam um contrato social intergeracional à margem da concorrência política. Para isso, são pro-

Quadro 5.2
Quanto é uma aposentadoria antipobreza não contributiva adequada?

O nível de uma aposentadoria antipobreza depende da concepção de pobreza que tenha cada país. Nesse sentido, a pobreza é medida e monitorada de maneiras distintas em cada país. A medida mais comum da pobreza é a taxa de pobreza, que indica a porcentagem da população nacional que tem uma qualidade de vida inferior com relação ao princípio de referência: a linha de pobreza. No entanto, a maneira com que se configuram as linhas de pobreza varia notavelmente de um país a outro e para estabelecê-la muitos países se baseiam em uma multiplicidade de alternativas. Isso faz com que seja difícil determinar uma linha de pobreza padrão que seja útil para fazer uma análise que atenda vários países.

A maioria dos países em desenvolvimento mede a pobreza em termos absolutos, usando uma linha de pobreza estabelecida com base no valor monetário de uma cesta de bens e serviços predeterminada. De modo contrário, a maioria das análises de pobreza nos países avançados, incluída a maioria dos países da OCDE, mede a pobreza em termos relativos, fixando a linha de pobreza em uma proporção fixa da média ou na média de qualidade de vida de cada país. A qualidade de vida é medida por níveis de renda e de gasto no consumo dos domicílios, e esta é outra fonte de diferenças entre os países. Por exemplo, no Quadro 5.2.1 se observa que os níveis de pobreza em uma seleção de países latino-americanos variam substancialmente em função da concepção de pobreza que se utiliza.

Tabela 5.2.1
Taxas de pobreza em países selecionados da América Latina (em porcentagem da população)

País	Linha de pobreza nacional	Linha de pobreza nacional (60% da mediana)	US$1,25 ao dia
BRA	24,2	31,2	4,1
CHL	13,7	27,0	0,2
COL	45,0	33,0	16,0
DOM	36,3	29,0	4,0
EQU	36,7	30,0	4,7
SLV	30,7	30,0	11,0
GTML	51,0	38,0	12,7
HON	62,1	32,0	18,2
MEX	42,7	27,0	0,0
PRI	41,2	29,0	6,5
PER	44,5	29,0	7,9

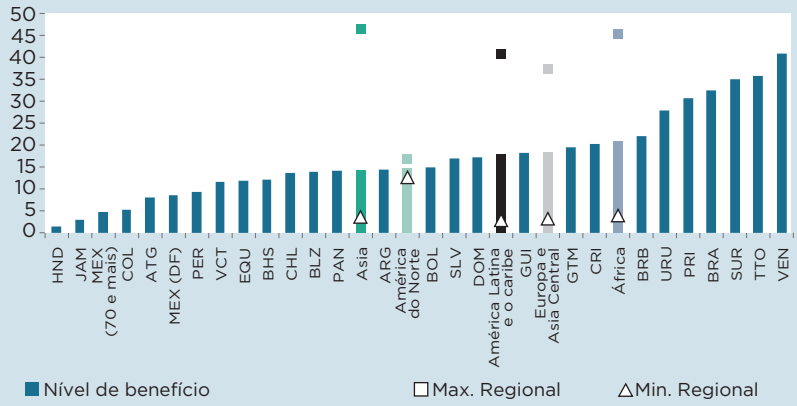
Fonte: Garroway e De Laiglesia (2012).

(continua na página seguinte)

Quadro 5.2
Quanto é uma aposentadoria antipobreza não contributiva adequada? *(continuação)*

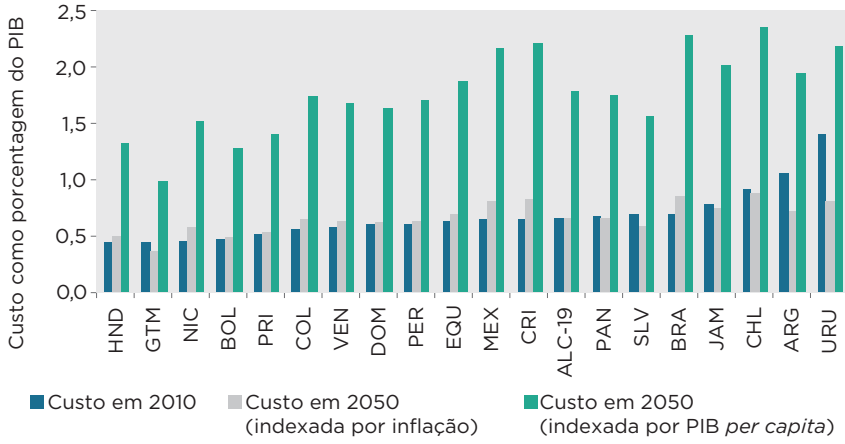
Neste contexto, existe uma grande disparidade nos níveis das aposentadorias contributivas dentro dos países da região. O Gráfico 5.2.1 apresenta os níveis de benefício com relação ao PIB *per capita*. A maioria dos países da região oferece benefícios entre 10% a 20% do PIB *per capita*, mesmo que existam países como Colômbia, Honduras, Jamaica, México e Peru, que são ostensivamente menos generosos. No outro extremo estão Brasil, Suriname e Trinidade e Tobago, que proporcionam aposentadorias não contributivas acima de 30% do PIB *per capita*, enquanto a Venezuela é o país mais generoso da região com relação a aposentadorias não contributivas. Tanto a média como a variação dos benefícios dentro da região parecem similares aos de outras regiões do mundo se consideramos que a África é a região que oferece, em média, a aposentadoria mais alta (21% do PIB *per capita* frente aos 18% da ALC), ainda que valha a pena ressaltar que a maior parte dos países que outorga benefícios neste continente está na África do Sul e muitos dos países mais pobres do planeta não tem nenhum tipo de benefício. Na Ásia, durante a última década, houve um aumento na popularidade das aposentadorias não contributivas, talvez não tão marcado como na América Latina e com índices de aposentadorias ligeiramente inferiores aos da ALC (15% do PIB *per capita* na média).

Gráfico 5.2.1
Índice de benefícios na ALC e em outras regiões do mundo (em porcentagem do PIB *per capita*)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de HelpAge (2012).

Gráfico 5.1
Custo de proporcionar uma aposentadoria de 10% do PIB *per capita* (porcentagem do PIB)



Fonte: Elaboração própria.

postos vários mecanismos destinados a assegurar a sustentabilidade deste tipo de pilares:

Estabelecer instituições independentes que determinem os valores da aposentadoria e revisões atuariais periódicas para o ajuste do financiamento e dos benefícios. Tanto os valores da aposentadoria como os subsequentes ajustes devem estar sujeitos a regras que estejam protegidas do período político, dentro de um cenário fiscal (idealmente, um regulamento fiscal que incorpore os custos presentes e futuros destes e as formas de financiamento) e, inclusive, que sejam avaliados por órgãos independentes como, por exemplo, o Consejo Consultivo Previsiosal [Conselho Consultivo Previdenciário] do Chile (veja o Capítulo 6, para mais detalhes).

Vincular contribuições com benefícios por meio de um pré-financiamento do pilar universal. Uma maneira de atar o índice de um pilar universal é pré-financiar o capital que financiará o fluxo futuro das aposentadorias. Este tipo de desenho, proposto em Antón, Hernández e Levy (2012), unicamente para os trabalhadores, parte da ideia de que o Estado realize aportes sistemáticos aos cidadãos em contas in-

dividuais durante sua vida ativa (por exemplo, entre os 18 anos e os 65 anos), independentemente de que sejam trabalhadores formais ou informais. Desse modo, a aposentadoria resultante estaria determinada pelo fluxo de contribuições durante a vida profissional de uma pessoa.

Este tipo de desenho tem claras vantagens. Por um lado, coloca um limite à discricionariedade nos aumentos, que poderiam culminar em graves problemas de sustentabilidade fiscal. No caso em que se desejasse aumentar as aposentadorias, deveriam também aumentar as contribuições mensais, as quais apenas gerariam um aumento do índice da aposentadoria em longo prazo. Ao mesmo tempo, este sistema obrigaria o Estado a poupar para cobrir as aposentadorias, poupança que também gera juros que reduzem o custo dessas aposentadorias em longo prazo.

Uma vantagem adicional é que este sistema pode ajudar a gerar o trabalho formal, visto que permite reduzir as contribuições obrigatórias dos trabalhadores e empresas à previdência social. Novamente, Antón, Hernández e Levy (2012) sugerem que o Estado contribua a todos os trabalhadores o equivalente ao que deveria contribuir um trabalhador que ganha dois salários mínimos. Isso supõe que os trabalhadores que recebem entre um e dois salários mínimos (e as empresas para as quais trabalham) não teriam de fazer nenhuma contribuição obrigatória. Apenas a partir de dois salários mínimos, os empregados e patrões teriam de contribuir, mas unicamente em razão da diferença entre o que antes contribuiam e as contribuições subsidiadas pelo Estado. De modo mais geral, poder-se-ia pensar que se o Estado contribui com parte das aposentadorias em forma de aposentadorias não contributivas, as contribuições obrigatórias que as empresas e os trabalhadores pagam ao sistema contributivo também poderiam reduzir.

O pré-financiamento por parte do Estado de uma aposentadoria não contributiva universal pode parecer mais natural em sistemas de capitalização individual, os quais já têm uma infraestrutura de contas individuais para aposentadorias. No entanto, não há razão para que esta não possa ser implementada em países que operam com sistemas de repartição. Neste caso, podem gerar um pilar não contributivo pré-financiado com contas individuais ou pré-financiar um fundo comum do Estado, que acumule reservas com o intuito de pagar as aposentadorias futuras.

No entanto, um inconveniente do pré-financiamento é que essas contribuições não são efetivas a curto prazo, dado que não se poderiam obter fundos suficientes para as gerações próximas da idade de aposentadoria. Portanto, a curto prazo, para conseguir cobertura universal, são requeridas medidas transitórias *ex post* destinadas a atender os idosos de hoje.

Criar uma fonte de financiamento exclusiva para uma aposentadoria universal. Independentemente se as aposentadorias são pré-financiadas com contribuições do Estado durante a vida ativa do trabalhador ou são pagas *ex post* durante a terceira idade, a criação de uma fonte de financiamento exclusiva pode ser de grande ajuda para estabelecer as bases de um bom funcionamento institucional. Para isso, pode-se criar um imposto sobre consumo ou sobre as matérias-primas, ou vincular uma parte de algum imposto e destiná-lo exclusivamente a financiar um pilar universal. Este imposto geraria recursos que não poderiam ser transferíveis a nenhum outro tipo de gasto corrente do governo e, em caso de ser superior aos gastos, poder-se-ia poupar em um fundo próprio (que permita também cumprir com uma função estabilizadora). No entanto, os cidadãos associariam a arrecadação do imposto com direitos sociais claros e isso proporcionaria transparência para um bom controle fiscal (*vide* o Capítulo 6).

Integrar os trabalhadores não assalariados

A relevância em números dos trabalhadores não assalariados (que representam em torno de 30% da força trabalhista na região), sua notável desconexão dos sistemas de aposentadorias (apenas 17% contribui) e suas características próprias exigem uma atenção particular a este público.

Obrigatoriedade

Um primeiro passo sugere que os trabalhadores não assalariados com renda sejam obrigados a contribuir assim como os trabalhadores assalariados. Igualmente, seria desejável que estivessem sujeitos ao mesmo padrão de incentivos econômicos ao qual estão os assalariados. Em outras palavras, que tenham as mesmas obrigações e os mesmos benefícios. Com isso, busca-se evitar que haja distorções da atividade econômica em razão de uma mudança entre ser assalariado e

Quadro 5.3
Um pilar universal: uma visão da OIT e do Banco Mundial

Os enfoques sobre o desenho e o funcionamento dos sistemas previdenciários vigentes geralmente divergem em aspectos como o tipo de plano (benefício ou contribuição definida); o tipo de sistema administrativo (público, privado ou misto); e o tipo de benefício (renda programada ou renda vitalícia), entre outros. Portanto, não é estranho que órgãos internacionais, como o Banco Mundial ou da Organização Internacional do Trabalho (OIT), especialistas no tema, difiram com frequência no debate sobre esse tema. No entanto, quando a reforma dos sistemas de aposentadoria é abordada por meio do prisma da cobertura universal, tanto as concepções de um sistema previdenciário de Pilares Múltiplos (Banco Mundial) como a Recomendação sobre Pisos de Proteção Social (OIT), coincidem em numerosos aspectos.

No âmbito dos objetivos, tanto o Banco Mundial (Holzmann y Hinz, 2005) como a OIT (OIT, 2012), são claros ao reiterar a urgência de aliviar a pobreza e gerar mais equidade e inclusão social por meio de mecanismos redistributivos ou solidários. Tal necessidade surge dos erros identificados no desenho e funcionamento do sistema: por um lado, destacam-se as falhas de eficiência e eficácia na concessão das prestações (Banco Mundial); e, por outro lado, o alto grau de exclusão social ao qual estão submetidos os grupos mais vulneráveis (OIT). Por causa disso, propõem-se a constituição de um modelo de pilares múltiplos, que se caracteriza pelo funcionamento de um pilar não contributivo para os mais vulneráveis – o pilar zero – (Banco Mundial), e o estabelecimento legal de um direito universal às prestações[a] mediante recomendação de pisos de proteção social (OIT). Ambos os conceitos estão de acordo com a proposta deste estudo, que deseja posicionar o cidadão como centro da previdência social, com o fim último de atingir uma extensão (universal) da cobertura do sistema.

As afinidades não se limitam ao diagnóstico nem aos objetivos da reforma, mas também confluem nos seguintes objetivos: i) proporcionar uma aposentadoria social, de quantia modesta e com critérios estritos de elegibilidade, que garanta um nível mínimo de renda na terceira idade a todos os setores da população; ii) priorizar os grupos mais vulneráveis, por exemplo, mediante a vinculação da população rural aos sistemas de refinanciamento e seguridade (Banco Mundial) ou a proteção e o atendimento das pessoas que trabalham na economia informal (como trabalhadores não assalariados ou empregados domésticos, segundo a OIT); iii) garantir a sustentabilidade financeira do sistema, frente ao risco fiscal e ao crescimento demográfico, por exemplo, por meio do aprovisionamento de prestações futuras, o que necessariamente está sujeito às condições específicas de cada país; iv) fortalecer a transparência institucional necessária para garantir uma "gestão financeira e uma administração benéficas" (OIT); e, evidentemente, v) consolidar uma capacidade administrativa funcional que permeabilize a coordenação de ações (por exemplo, entre as instituições, as políticas, os pilares, os regimes, as modalidades de prestação etc.) e a realização efetiva da reforma.

[a] Recomendação R202 da OIT: "[3.] (...) os Membros deveriam aplicar os seguintes princípios: a) universalidade da proteção, baseada na solidariedade social; b) direito a prestações prescrito pela legislação nacional" (OIT, 2012).

não ser, ou derivadas do fato de produzir em unidades econômicas unipessoais de alguém *versus* unidades maiores. Quando se exime os trabalhadores não assalariados das contribuições ou se subsidiam suas contribuições ao sistema, barateia-se seu custo de produção em unidades de menor tamanho, com potenciais repercussões na produtividade agregada, dada a menor produtividade das microempresas com relação às empresas de grande porte (*vide* Pagés, 2010).

A experiência da região e a dificuldade para monitorar as rendas dos não assalariados indicam que estabelecer a obrigatoriedade não assegurará o cumprimento das leis trabalhistas ou previdenciárias. De fato, em muitos países, os trabalhadores não assalariados já são obrigados a contribuir e o fazem em uma medida muito maior que os trabalhadores assalariados. Segundo os dados procedentes das pesquisas realizadas em domicílios, os trabalhadores não assalariados de três decis superiores de renda contribuem em uma proporção similar aos dos trabalhadores assalariados de três decis inferiores.

No entanto, a obrigatoriedade, mesmo que inicialmente esteja estabelecida apenas no papel, pressupõe um primeiro passo para a plena integração dos trabalhadores não assalariados na previdência social.

Com flexibilidade, mas sem gerar desequilíbrios nos sistemas

Sem o prejuízo do princípio de equidade, provavelmente os trabalhadores não assalariados requeiram medidas particulares, do tipo administrativo, para facilitar as contribuições à previdência social. Por exemplo, dada a maior volatilidade de seus rendimentos, poder-se-ia prever um sistema de contribuições flexíveis em termos de periodicidade (por exemplo, semestral ou anual), um reforço dos mecanismos de fiscalização e inovações nos incentivos não financeiros à poupança.

A resposta mais comum na região foi exclui-los do regime geral e dotá-los de tratamentos específicos, em regimes paralelos. Isso, ainda que permitisse um aumento significativo no número de afiliados, aumentou a regressividade do sistema (em muitos casos, os que se beneficiam dos subsídios são os trabalhadores não assalariados de altas rendas) e pode ter gerado incentivos para gerar falsos trabalhadores não assalariados (isto é, assalariados que constam como contratados não assalariados) ou não levar ao crescimento (veja a Tabela 5.1).

Tabela 5.1
Regimes especiais para trabalhadores não assalariados, países selecionados da ALC, 2010

conceito	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Costa Rica	México	Peru	Rep. Dominicana	Uruguai	Venezuela***
Siglas	Monotributo	RTS	EI	RTSPC	RS-IVA	RTS	REPECOS	RUS	PST	Monotributo	—
Sujeitos Passivos	pessoas físicas e sociedades de direito	pessoas físicas	pessoas físicas	pessoas físicas	pessoas físicas	pessoas físicas e jurídicas	pessoas físicas	pessoas físicas	pessoas físicas e jurídicas	pessoas físicas e sociedades de direito	pessoas físicas
Alcance	comércio indústria serviços setor primário	artesãos comércio vivandeiro	comércio indústria serviços setor primário	comércio serviços artesãos	comércio artesãos agricultura e pecuária	comércio	comércio indústria transporte setor agrícola	comércio serviços indústria	comércio serviços indústria	comércio	venda de bens e serviços
Categorização	Rendas brutas anuais*	Capital e inventário*	Rendas brutas anuais	Capital investido	Patrimônio rendas brutas anuais*	Compras anuais e ativos fixos*	Rendas brutas anuais	Rendas brutas*	Rendas brutas e compras	Rendas brutas	Rendas brutas
Quota	Fixa	Fixa	Fixa	Fixa	Isenção	Proporcional	Fixa	Fixa	Proporcional	Fixa	Isenção
Período	Mensal	Bimestral	Mensal	Anual	—	Trimestral	Bimestral	Mensal	Mensal	Mensal	—
Imposto substituído	IVA, IG, IGMP	IVA, IT, IUE	ISS, ICMS	IR	IVA	ISV, IR	ISR**	IGV, IR	ITBIS, ISR	IR, outros	IVA
Contribuição aposentadoria	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não
Contribuição saúde	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não

Fonte: Aguirre (2012).
* Para categorizar o regime, também utiliza outros parâmetros ou limitações adicionais.
** Também pode incluir o imposto ao valor agregado (IVA), determinado sobre a base real.
*** Não existe um regime especial de tributação para pequenos contribuintes, mas uma isenção do IVA para vendas inferiores a 3.000 U.T. ao ano.

Definitivamente, considera-se que os trabalhadores não assalariados deveriam receber o mesmo tratamento e os mesmos subsídios que os assalariados e se reconhece a falta de mecanismos automáticos de poupança. É para este grupo que são propostos instrumentos adicionais destinados a simular os mecanismos automáticos de poupança dos quais dispõem os trabalhadores assalariados.

Com inovações na maneira de poupar

Os mecanismos automáticos de poupança previdenciária são tão eficazes quanto os incentivos por meio de preço, ou ainda mais, segundo a literatura do comportamento. Diversos estudos (Quadro 4.6) mostram que uma maneira muito efetiva (e possivelmente mais barata) de aumentar a poupança é conseguir que se realize automaticamente, sem nenhuma participação do trabalhador, por exemplo: a partir de débito automático. Este tipo de mecanismo é, de fato, o subjacente à poupança sistemática dos assalariados (sempre que mantenham seu trabalho formal), dado que as empresas retêm dos trabalhadores parte de seu salário. No entanto, uma parte importante da força de trabalho não tem esses mecanismos de poupança. Mesmo que os assalariados informais e os não assalariados valorizem a previdência social e, em sua grande maioria, estejam dispostos a contribuir, boa parte não o fará simplesmente porque não tem essa opção de modo automático.

Por isso, um desafio para a região e para outras regiões emergentes é encontrar esses mecanismos automáticos de poupança previdenciária para trabalhadores não assalariados onde não existam terceiros (como uma empresa formal) que façam as retenções.

Os avanços tecnológicos recentes permitem que os gestores da previdência social mantenham um contato contínuo com os afiliados. Distintas experiências indicam que os lembretes por meio de celulares, cartas ou e-mails se revelaram eficazes para aumentar a poupança. Este tipo de técnicas pode ser expandido facilmente a um custo relativamente pequeno e pode se tornar prática comum para que os órgãos de previdência social relembrem os afiliados dos benefícios da contribuição a longo prazo, bem como dos efeitos de não fazê-lo. No entanto, também é possível pensar em saques automáticos programados das contas de poupança, ou débitos automáticos por

meio de recargas de telefone ou faturas de água e eletricidade, os quais cumpram este papel.

Em geral, a lição é que temos de ir além dos sistemas tradicionais de poupança que focam nas contribuições dos assalariados formais. Há experiências de campo na região, bem como em outras regiões emergentes, que dão bons exemplos de como pequenas mudanças e inovações, muitas delas mediante baixo custo, podem conseguir resultados importantes em matéria de afiliação e contribuições. Se essas mudanças e inovações funcionam, seus potenciais benefícios podem impulsionar os países a experimentar e inovar na maneira com que incentivam os cidadãos a poupar para longo prazo.

Fomentar o emprego formal

Evitar a pobreza na terceira idade não é suficiente. Nas próximas décadas, a região passará a ser uma região de renda média-baixa para uma região de renda média-alta (Moreno, 2011). Essa perspectiva favorável contrasta com a realidade de que, na grande maioria dos países, como foi destacado no Capítulo 2, as classes médias emergentes são amplamente informais. Trata-se de trabalhadores com rendas médias e médias-baixas que estão afiliados aos sistemas de seguridade social e que mostram certa capacidade de poupança regular, mas que atualmente contribuem de forma muito irregular (se é que o fazem).

A implementação de um pilar antipobreza universal, como o descrito anteriormente, não permite garantir uma taxa de substituição adequada para este conjunto de cidadãos de rendas médias, para os quais a única solução a longo prazo para garantir uma adequada suavização do consumo passa por aumentar a poupança previdenciária.

Subsídios progressivos às contribuições sociais

Um canal pelo qual o Estado pode estimular essa poupança previdenciária é mediante a melhora do diferencial entre o preço e a valorização de ser formal, com relação a ser informal. Isso é possível por meio de subsídios às contribuições previdenciárias dos trabalhadores e empresas, independentemente de sua segmentação ocupacional, complementados com o redesenho de programas que operam como subsídios à informalidade (como programas de saúde não contributivos ou algumas transferências condicionadas). A redução do custo

para se formalizar poderia materializar-se em uma redução progressiva das contribuições trabalhador-padrão obrigatórias para todos os trabalhadores (assalariados ou não) dentro do esquema existente no país (contribuição definida e capitalização individual e/ou público de repartição e prestação definida), subsidiada total ou parcialmente pelo Estado. A magnitude e o foco dessa redução dependerão muito da estrutura de rendas e contribuições do país e das restrições impostas por outras regulamentações trabalhistas, como o salário mínimo.

O tamanho da resposta do emprego formal às reduções nas contribuições à previdência social talvez seja um dos parâmetros mais importantes para a região na hora de desenhar políticas econômicas. A teoria econômica indica que uma redução dos custos aumentará a disposição para contratar ao emprego formal por parte das empresas, caso as tais reduções não sejam compensadas com aumentos de salário (veja o Capítulo 3). No entanto, o tamanho da resposta, chamada *elasticidade* no jargão dos economistas, ainda não foi suficientemente analisado. Ao menos três estudos, realizados para o Chile, a Turquia e a Colômbia, consideram que os descontos nas contribuições da seguridade social geram mais emprego formal (Universidad de Chile, 2012; Betcherman et al., 2010, e Kugler e Kugler, 2009). Igualmente, para o Uruguai, considera-se que uma melhora dos benefícios da seguridade social para certos grupos de trabalhadores gera um aumento do emprego formal do grupo beneficiado, mesmo quando a taxa de contribuições também aumenta (Bérgolo e Cruces, 2011). No entanto, outros estudos mostram uma baixa resposta no emprego com relação às mudanças nas contribuições[1]. Em conjunto, a evidência aponta que uma parte do custo da previdência social é absorvida diretamente pelo trabalhador na forma de um salário menor, mas também que, ao menos em alguns casos e países, menores quotas trabalhador-patrão podem resultar em um índice maior de contratações formais por parte das empresas. Também sugere que as reduções nas contribuições para as pessoas com rendas menores podem incentivar mais trabalhadores a realizar essas contribuições.

Conforme indicado no Capítulo 3, o fato de que a grande maioria dos indivíduos, particularmente os de menores rendimentos, apre-

[1] Para Argentina: Cruces, Galiani e Kidyba (2010); para Chile: Gruber (1997).

sente a renda insuficiente como a razão principal pela qual não contribuem à previdência social, sugere que os mecanismos por meio de preços, que barateiam o custo de contribuição, podem reduzir a informalidade.

Implementar a redução das contribuições previdenciárias

Uma maneira simples e equitativa de implementar uma redução progressiva das contribuições é conceder uma subvenção de soma fixa a todos os trabalhadores que contribuem, de modo que as reduções percentuais nas contribuições sejam maiores para os trabalhadores de rendas mais baixas. Por exemplo, no Brasil, onde o salário mínimo está no terceiro decil da distribuição de rendas, uma subvenção equivalente a 50% nas contribuições de um trabalhador que ganha um salário mínimo, reduz 40% nas contribuições de um trabalhador no quinto decil, e entre 14% e 5% das contribuições de um trabalhador no nono e décimo decil, respectivamente.

Atrair os trabalhadores para a formalidade mediante esses subsídios pode ter efeitos muito positivos não apenas para o sistema previdenciário, mas também para a economia em geral. Primeiro, do ponto de vista produtivo, o aumento da formalidade pode ter efeitos multiplicadores como empresas mais produtivas, as quais estimularão o crescimento do PIB potencial em longo prazo. Segundo, do ponto de vista da proteção social, os novos trabalhadores formais não desfrutarão apenas as aposentadorias, mas também todos os benefícios adicionais que acarreta a formalidade (garantias trabalhistas, saúde). E, finalmente, a base tributária cresce, o que permite o aumento da arrecadação (de impostos sobre as folhas de pagamento, e de outros impostos direitos e indiretos) sem gerar mais ineficiências.

Vale a pena indicar que os subsídios propostos melhoram a progressividade dos sistemas previdenciários, ao incorporar no sistema pessoas com rendas baixas. No entanto, como foi assinalado anteriormente, é importante partir de um sistema sustentável ou depurado. Do contrário, o aumento da cobertura gera um custo fiscal, não apenas por causa do custo dos subsídios, mas também pela dívida implícita (a soma de contribuições é inferior a dos benefícios) que adiciona cada novo participante ao sistema.

Interações com outras instituições no mercado de trabalho

Conforme foi mostrado no Capítulo 3, a efetividade das reduções das contribuições depende de sua interação com outras instituições no mercado de trabalho, especialmente se estas outras instituições são as que determinam a baixa taxa de formalidade. Um dos exemplos mais claros é a existência de salários mínimos. Para países como Bolívia, Brasil, Chile, México, República Dominicana, Uruguai e Venezuela, a redução das contribuições poderia ter um impacto a partir do terceiro decil da distribuição de renda. Porém, para outros países como Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguai e Peru, o impacto se produziria do quinto ao sétimo decil (veja a Tabela 5.2). Nesses casos, as subvenções implementadas a partir das reduções das contribuições não chegam à parte baixa da distribuição, onde mais se necessita. Além do mais, com relação a isso, em alguns países, há segmentos de trabalhadores que provavelmente tenham capacidade de poupança previdenciária, mas que acabam não poupando pelas limitações que o sistema impõe.

Uma alternativa para proporcionar incentivos monetários a trabalhadores com rendas inferiores ao salário mínimo é implementar essas subvenções por meio de mecanismos fora dos regimes básicos da previdência social. Vários países experimentam alguns instrumentos que incluem esquemas de contribuições compartilhadas (*matching contributions*). Esta via tem a vantagem de tentar mobilizar a poupança de trabalhadores informais ou de coletivos que têm dificuldades especiais na hora de contribuir à previdência social, como os trabalhadores não assalariados ou os trabalhadores de pequenas empresas.

No entanto, este tipo de desenho institucional pode supor, de fato, um subsídio à poupança previdenciária para os trabalhadores informais que estão fora do sistema, e ir contra o objetivo último, que é fortalecer os sistemas previdenciários contributivos sem fragmentá-los em subsistemas. O fundamental é que se constituam como sistemas integrados, e não paralelos, contribuindo com os esforços de integração e equidade dos sistemas da previdência social (veja o Quadro 5.4).

Definitivamente, os aumentos da cobertura dos sistemas contributivos dependerão da capacidade que os países tenham para gerar

Tabela 5.2
Renda por trabalho e salário mínimo na ALC

País	Média de renda por trabalho monetário ($ PPA diário)	Salário mínimo/salário médio	Porcentagem de trabalhadores com renda abaixo do salário mínimo
ARG	35,7	0,9	43,0
BOL	9,6	0,7	21,0
BRA	14,6	0,7	16,9
CHL	24,1	0,7	16,3
COL	12,4	1,0	48,0
CRI	16,9	0,9	34,4
DOM	9,4	0,7	25,3
EQU	14,3	1,0	43,0
GTM	7,0	1,4	59,5
HND	8,3	1,6	60,3
JAM	8,1	1,0	29,3
MEX	11,4	0,6	24,5
NIC	7,2	1,1	54,6
PAN	16,1	1,0	39,1
PER	10,1	1,1	47,4
PRI	13,2	1,4	64,4
SLV	9,1	1,1	39,7
URU	12,0	0,7	20,1
VEN	14,8	0,8	30,9

Fonte: Elaboração própria a partir de pesquisas realizadas em domicílios (circa 2010).
PPA = paridade do poder aquisitivo.

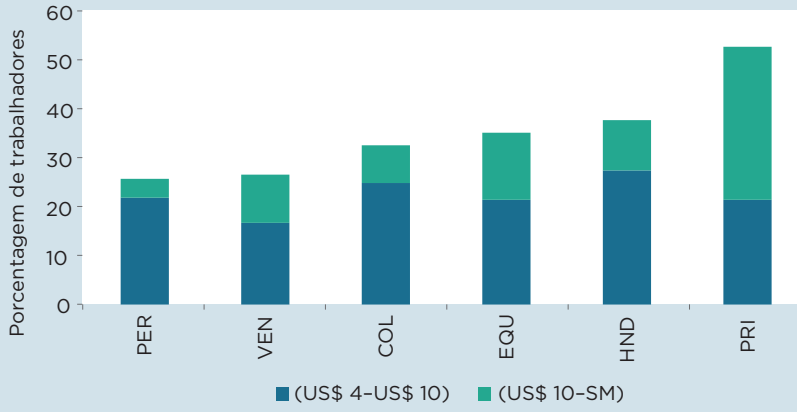
trabalho formal na parte média e baixa da distribuição de renda, especialmente entre os trabalhadores não assalariados. O subsídio nas contribuições é uma das ferramentas disponíveis para tornar isso possível e que mostrou sua eficácia em vários países da região. No entanto, esta não deve ser a única política. Outras iniciativas que fomentem o trabalho formal, como a redução de outros custos associados à formalidade e a melhora na fiscalização, podem gerar complementariedades importantes.

Quadro 5.4
Esquemas das contribuições compartilhadas na América Latina: algo mais que boas intenções?

Em alguns países, o salário mínimo, que normalmente estabelece o piso a partir do qual se pode contribuir à previdência social, pode estar exercendo uma restrição importante na capacidade de gerar uma poupança previdenciária para a parte média baixa da distribuição de renda, em que começa a ter certa capacidade de poupar. Em países como o Paraguai, mais de 50% dos trabalhadores estão entre a linha de pobreza moderada e o salário mínimo, cerca da metade tem rendimentos superiores a US$ 10 diários, a linha que para alguns especialistas marca o começo da classe média na região (Ferreira et al., 2013). Situações similares são observadas em países como Colômbia, Equador, Honduras, Peru e Venezuela.

A porcentagem de trabalhadores que contribuem para a previdência social que está entre a linha de pobreza e o salário mínimo é extremamente baixa (7% no Peru, 14% na Venezuela, 5% na Colômbia, 4% no Equador e 12% em Honduras e Paraguai).

Gráfico 5.4.1
Porcentagem de trabalhadores entre a linha de pobreza moderada e o salário mínimo



Fonte: Elaboração própria a partir de pesquisas em domicílios (circa, 2010).

Diante da possibilidade de ajustar os salários mínimos à distribuição de renda dos países, a resposta de alguns países neste contexto foi criar regimes que subsidiem as contribuições dos trabalhadores informais de rendas médias e baixas por meio de esquemas de contribuições compartilhadas. Em outros casos, a motivação é incentivar a poupança dos trabalhadores informais. Na região, a Colômbia e o Peru projetaram recentemente esquemas de *matching contributions*, e espera-se que estejam em funcionamento no final de 2013[a].

(continua na página seguinte)

Quadro 5.4
Esquemas das contribuições compartilhadas na América Latina: algo mais que boas intenções? *(continuação)*

Após vários anos de análise, a Colômbia implementará o Serviço Social Complementário de Benefícios Econômicos Periódicos (BEPS). Este esquema, de caráter voluntário sempre e quando não se contribua ao sistema tradicional, inclui um subsídio de 20% do saldo acumulado nas contas BEPS, ao qual poderão acessar trabalhadores de rendas baixas (níveis I, II e III do Sistema de Identificação de Potenciais Beneficiários de Programas Sociais [SISBEN]), bem como benefícios mais a curto prazo por fidelidade, como microsseguros ou reduções em custos administrativos. Além desses incentivos, a principal novidade está que os BEPS permitem realizar contribuições abaixo do salário mínimo, com o que se reduz a barreira que isso gerava para boa parte dos trabalhadores, e o sistema passa a constituir um mecanismo de poupança para trabalhadores informais.

O Peru, por sua vez, estabelecerá o Sistema de Aposentadorias Sociais, um esquema voluntário para os trabalhadores de microempresas (se ganham até 1,5 vezes o salário mínimo) e os proprietários destas (até dez trabalhadores) que ainda não estejam afiliados. Esse sistema supõe uma redução progressiva das contribuições sociais para que se possa acessar a mesma aposentadoria que no sistema geral (as contribuições máximas são de 4% do salário mínimo, frente aos 13% nos sistemas nacional ou privado), redução que é compensada em parte pelas contribuições do Estado (o qual contribui a mesma quantia que os trabalhadores). Como no caso da Colômbia, este mecanismo permitiria atrair um bom número de trabalhadores assalariados e não assalariados informais para a poupança previdenciária.

Esses esquemas de incentivos para a poupança previdenciária são em sua essência similares aos propostos neste livro com o intuito de reduzir os custos de contribuição para os trabalhadores informais ou marginalmente formais de classe média urbana. Porém seus desenhos diferem de forma notável do aqui exposto em uma característica fundamental, que diz respeito à mudança que geram na relação contribuições/benefícios vantajosa para um determinado público, fora do sistema geral, em vez de subsidiar uma redução do custo para todos trabalhadores de rendas médias e baixas. Ainda que se possa aduzir que isso diminui o custo da política, o problema fundamental que se coloca está associado aos incentivos e possíveis distorções da atividade econômica, com o qual a política de menor custo fiscal não é sempre a melhor. Mais importante, a principal preocupação é que esses instrumentos se tornem regimes paralelos para os trabalhadores informais que compitam com os sistemas contributivos dos países e que desincentivem a transição para o trabalho formal. Nesse sentido, enquanto o desenho colombiano parece sensível a esta problemática, mediante a integração da poupança que seja gerada no BEPS com as poupanças que sejam geradas no sistema tradicional, no caso do Peru, ainda que esteja para ser regulamentado, o sistema parece estabelecer, de fato, um novo regime de aposentadorias que pode motivar as empresas para que sejam ou pareçam pequenas para obter as contribuições diferenciadas de acordo ao tamanho das empresas.

(continua na página seguinte)

Quadro 5.4
Esquemas das contribuições compartilhadas na América Latina: algo mais que boas intenções? *(continuação)*

Definitivamente, os novos mecanismos para atrair os trabalhadores informais por meio das contribuições compartilhadas constituem um instrumento que nasce com uma "boa intenção", mas cujo desenho pode gerar algum "mau resultado". Para evitá-lo, estes esquemas deveriam ser feitos de tal maneira que se preservasse os incentivos para contribuir ao sistema contributivo e se evitasse a criação de regimes alternativos, talvez os limitando a situações nas quais o salário mínimo tenha sido fixado a níveis que excluam boa parte dos trabalhadores da possibilidade de contribuir.

[a] Em ambos os casos, as regras operativas estão sendo desenvolvidas atualmente, pelo que algum parâmetro poderia variar com relação ao exposto. Esses países se uniram às experiências do Chile e México. No caso do Chile, desde o início da crise, foram implementados programas de apoio ao emprego para o jovem sobre a base de reduções das contribuições a empresas e aos trabalhadores (Subsídios Previdenciários aos Trabalhadores Jovens e Subsídios ao Emprego para o Jovem). No caso do México, existe uma quota social, equivalente a um *matching* de 5,5% do salário mínimo da Cidade do México para afiliados que ganham até 15 vezes o salário mínimo. Para uma revisão desses casos e de outras regiões tanto emergentes como desenvolvidas, *vide* Hinz et al. (2012).

Revisar o custo associado à lei trabalhista e a outras regulamentações trabalhistas

Semelhantemente ao que ocorre com a seguridade social, o custo de cumprir com as disposições da lei trabalhista pode aumentar o preço do trabalho e reduzir o emprego formal se as empresas não conseguirem traspassar esses custos aos trabalhadores. A teoria econômica indica que é ótimo impor um custo de demissão positivo às empresas para conseguir que internalizem o custo social da demissão (Blanchard e Tirole, 2008). No entanto, quando as proteções oferecidas pela lei trabalhista são muito elevadas, e despedir trabalhadores é muito custoso, essas regulamentações acabam reduzindo o emprego formal e a produtividade da economia[2]. Os efeitos adversos podem estar as-

[2] Em uma série de estudos para a Índia (Besley e Burgess, 2004; Ahsan e Pagés, 2009) observou-se que, dentro do país, aqueles estados que têm ou tiveram maiores custos de demissão vivenciaram menor crescimento do emprego formal. Esses estudos também mostram que as indústrias mais intensivas no

sociados à incerteza derivada dos processos judiciais por demissão, e ao fato de que os julgamentos podem demorar muitos anos para serem resolvidos e/ou implicar pagamentos ruinosos por parte das empresas (Kaplan e Sadka, 2011). Redesenhar esses instrumentos de proteção ao desempregado pode constituir uma boa reforma previdenciária.

Monitoramento e fiscalização combinados com esforços em educação financeira

A atração de trabalhadores e empresas ao setor formal requererá não apenas medidas econômicas como as descritas, mas também administrativas e ocasionalmente culturais. Não apenas é necessário mover-se com relação a padrões de incentivos que favoreçam a criação de trabalho formal: também tem de se fazer cumprir as regulamentações, melhorando a fiscalização e a supervisão dentro do mercado de trabalho. De fato, mais fiscalização sem uma mudança importante na forma em que os trabalhadores e as empresas percebem os custos da formalidade pode ser contraproducente e gerar dificuldades para que as empresas possam crescer para além de um determinado nível de produção.

Segundo os avanços observados na administração tributária, as instituições encarregadas pela inspeção da legislação trabalhista e previdenciária poderiam precisar de investimentos adicionais, tanto em recursos humanos como em tecnologias da informação.

Este aumento da fiscalização e supervisão pode operar em diferentes níveis, o que depende das capacidades institucionais de cada país, ainda que se destaquem duas áreas de melhora: a elaboração e a coordenação de registros e dados e o investimento em recursos para inspeção.

A consolidação sob uma única autoridade dos registros dos beneficiários de todos os programas sociais, com os registros tributários dos contribuintes do imposto de renda da pessoa física e das empresas pelo imposto sobre sociedades facilitaria o controle da economia informal. Países como Argentina, Brasil, Equador, Peru e Uruguai

trabalho são as mais afetadas pelos custos de demissão. Os efeitos adversos no emprego foram também observados no contexto dos Estados Unidos, bem como em estudos realizados por meio de uma ampla amostra de países e indústrias (Micco e Pagés, 2006).

estão fazendo grandes avanços nesse sentido. Igualmente, nos países necessitados, poder-se-ia proporcionar a todos os trabalhadores um número único de identificação (de previdência social, tributário ou cidadão) e desenvolver as capacidades para poder operar um sistema único de impostos e benefícios sociais.

Por último, essas medidas de fiscalização devem ser acompanhadas por programas de educação financeira. As experiências de envio de informação previdenciária na região (por exemplo, o programa pioneiro de envio de extratos no Chile) parecem apontar a um efeito positivo: o de proporcionar informação no cumprimento da legislação e conseguir um aumento da cultura previdenciária conforme se eleva o nível de educação financeira dos indivíduos. Iniciativas como as do Uruguai, de incluir a educação em matéria de previdência social na formação básica obrigatória, implicam um grande passo para sensibilizar as novas gerações no intuito de criar uma cultura de poupança previdenciária.

Ilustração quantitativa de uma reforma que busca aumentar a cobertura

Nesta seção se ilustram quantitativamente os principais efeitos de uma reforma previdenciária que responda aos princípios descritos, e que inclua alguma das ferramentas propostas, sobre a poupança previdenciária, a cobertura, o nível das aposentadorias e o custo fiscal das reformas.

A partir desse exercício, busca-se comparar um cenário sem reforma (ao qual denominamos *statu quo*) com uma série de cenários onde algumas das medidas descritas são aplicadas nas seções anteriores. Concretamente, os principais componentes que se simulam neste exercício são:

- *Uma aposentadoria não contributiva universal com um benefício universal equivalente a 10% do PIB* per capita. É importante esclarecer que a escolha de um benefício de 10% do PIB *per capita* é apenas para efeitos ilustrativos, dado que facilita a comparação entre países e o cálculo de cenários alternativos. Por exemplo, o

custo de conceder um benefício de 20% do PIB *per capita* simplesmente é obtido ao multiplicar por dois o custo aqui estimado. O ajuste das aposentadorias é por inflação, com o qual seu valor é mantido em termos reais, mas seu valor com relação ao PIB *per capita* se deprecia com o tempo (com um crescimento do PIB *per capita* de 2,5% anual, no ano 2050 a aposentadoria universal seria equivalente a 4,2% da renda *per capita*).

- *Uma extensão da obrigação de contribuição para todos os trabalhadores com renda.* Em consonância com o indicado no início do capítulo, estende-se a obrigação da contribuição para uma aposentadoria para todas as pessoas (assalariadas ou não) com rendas.
- *Um subsídio às contribuições à previdência para todos os trabalhadores (assalariados ou não) equivalente a 50% do que deve contribuir um trabalhador que ganha um salário mínimo.* Dado que os salários mínimos variam, o montante da subvenção varia para cada um dos países. Novamente, a escolha dos parâmetros é realizada com o intuito de facilitar o cômputo para um grupo amplo de países. Para realizar um exercício estilizado, assume-se que o salário mínimo equivale à renda do segundo decil para todos os países, e que as reduções para os decis subsequentes são progressivas e representa 50% da renda para os trabalhadores que recebem um salário mínimo, até chegar a menos de 10% para os trabalhadores do último decil (veja o Gráfico 5.2a).

Essa combinação implica que as contribuições do Estado (que incluem a aposentadoria não contributiva e os subsídios às contribuições) financiam uma fração da aposentadoria. Para um trabalhador que ganha um salário mínimo, o Estado financia por volta de 75% da aposentadoria. Para um trabalhador que ganha dez salários mínimos, financia menos de 20% (Gráfico 5.2b). A taxa de substituição, que mede a relação entre aposentadoria e salário, também é uma função decrescente da renda (Gráfico 5.2c).

Dada a incerteza com relação à efetividade de algumas das políticas para aumentar o emprego formal, são simulados três cenários que capturam como as medidas propostas impactam na criação de emprego formal (veja o Quadro 5.5).

Em seguida são descritos os resultados dos cálculos.

i) *A poupança previdenciária aumenta*. Um dos objetivos fundamentais de uma reforma previdenciária deste estilo é aumentar a porcentagem dos trabalhadores formais. Segundo as projeções deste livro, no cenário do *statu quo*, a porcentagem de contribuições passará de 45% em 2010 para 54% no ano de 2050. Estima-se um cenário base de reforma em que os incentivos monetários aumentem a poupança previdenciária em até 63% (nove pontos percentuais a mais). O cenário conservador reportaria por volta de quatro pontos percentuais de aumento e o otimista 15 pontos percentuais, obviamente com diferenças entre países (veja a Tabela 5.3).

ii) *A reforma proporciona cobertura universal não contributiva e se traduz no aumento da cobertura contributiva*. Todo idoso recebia uma aposentadoria equivalente a 10% do PIB *per capita* em 2010 e a 4,2% *per capita* no ano de 2050, o que permite erradicar a pobreza na terceira idade. O cenário de *statu quo* futuro é difícil de ser simulado, dado que dependerá da vontade política de proporcionar aposentadorias não contributivas para todos os idosos que estão desamparados pelos sistemas contributivos. Supõe-se que na ausência de reformas esses pilares contributivos atenderão a todos os cidadãos desamparados e são apresentados dois critérios de atualização.

Com relação à cobertura contributiva (Tabela 5.4), no *statu quo* entre 40% e 53% dos idosos terão uma aposentadoria contributiva no ano de 2050, o que, ponderado pela população idosa de casa país, representa entre 66 milhões e 83 milhões de idosos sem uma aposentadoria contributiva. No cenário base, a cobertura contributiva aumentaria por volta de três pontos percentuais (1,5 no cenário conservador e por volta de sete pontos percentuais no otimista).

Em alguns países com baixa cobertura, os aumentos podem ser importantes. No cenário base, Bolívia, Honduras, México, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela aumentam sua cobertura contributiva entre três e 11 puntos percentuais. Em países onde a cobertura contributiva é mais ampla, como Brasil, Uruguai e Chile, as melhoras serão mais modestas.

Uma das mensagens principais dessa simulação é que, para melhorar de maneira substancial a cobertura contributiva, terão de ser conquistados aumentos muito importantes na criação de emprego

Quadro 5.5
Entendendo bem o que é quantificado

As simulações apresentadas nesta seção devem ser entendidas como projeções dos diferentes cenários e não como previsões. Neste quadro, são descritos os principais parâmetros da reforma, bem como a resposta da poupança previdenciária, da cobertura, das taxas de substituição e do custo fiscal dela.

A parte não contributiva do sistema é relativamente fácil de quantificar, dado que as trajetórias demográficas dos países são relativamente predizíveis. Neste caso, utilizamos as projeções do Centro Latino-americano de Demografia (Celade) da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Os dois pressupostos empregados são o nível da aposentadoria, fixado em 10% do PIB *per capita* em cada país, e seu ajuste pela inflação. Além disso, dado que neste cenário de reforma a aposentadoria se outorga a todos os cidadãos e não apenas àqueles que não chegam a acumular uma poupança previdenciária suficiente, a aposentadoria não contributiva é independente da efetividade da dedução das contribuições.

Na parte contributiva, assume-se que as contribuições sociais de todos os trabalhadores se reduzem a uma quantia fixa, equivalente a 50% das contribuições que teria de fazer um trabalhador que ganhasse um salário mínimo. A simulação de uma redução de quotas é mais complexa, dado que aos pressupostos anteriores há que se agregar a identificação e a resposta do emprego formal aos públicos nos quais se praticará a redução de quotas. Conforme foi destacado ao longo do livro, não existe evidência suficiente que permita projetar com fiabilidade o impacto das reformas, pelo que se empregam três cenários, além do cenário sem reforma.

Statu quo: A elasticidade da porcentagem de contribuições com relação ao crescimento econômico se situa em 0,1 para todos os decis de renda. Isso implica que, cada vez que um país dobra seu PIB *per capita*, a razão (*ratio*) de contribuições sobre trabalhadores aumenta 10 pontos percentuais.

O parâmetro-chave para simular a reforma é o quanto será gerado de poupança adicional com os incentivos monetários. A literatura sobre contribuições compartilhadas resumida em Hinz et al. (2012) sugere que um subsídio de 25% aumenta as poupanças em torno de 5 pontos percentuais, isto é: uma elasticidade de 0,2. Em Kugler e Kugler (2009) e Heckman e Pagés (2008), podem ser encontradas elasticidades superiores, em torno de 0,5. Em função da elasticidade utilizada, são simulados três cenários.

Cenário de reforma conservador. Utilizando uma elasticidade entre a porcentagem de emprego formal e a taxa de crescimento do PIB *per capita* de 0,2.

Cenário de reforma base. Utilizando uma elasticidade entre a porcentagem de emprego formal e a taxa de crescimento do PIB *per capita* de 0,4.

(continua na página seguinte)

Quadro 5.5
Entendendo bem o que é quantificado *(continuação)*

Cenário de reforma otimista. Utilizando uma elasticidade entre a porcentagem de emprego formal e a taxa de crescimento do PIB *per capita* de 0,8.

Finalmente, é mantido um cenário de crescimento do PIB *per capita* real de 2,5 anual e se assume uma taxa de contribuição de 10%, uma taxa de juros real de 3%, um número de anos de contribuição igual a 40 anos sem lacunas de contribuições e um desconto da renda vitalícia igual a 15 (este é o fator habitual para transformar a poupança acumulada em uma aposentadoria que se recebe ano a ano até o falecimento do beneficiário).

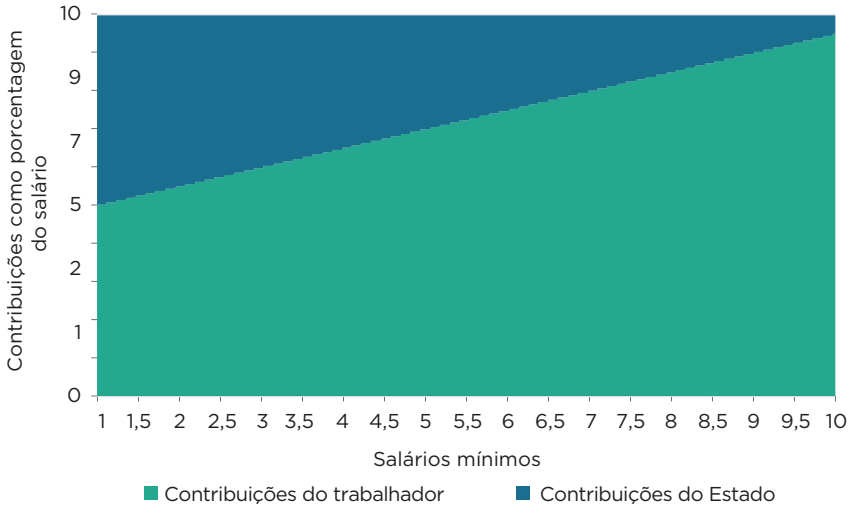
formal durante um determinado período, dado que para que melhore a cobertura contributiva se requerem aumentos substanciais nas densidades de contribuição dos trabalhadores.

iii) *O nível das aposentadorias contributivas melhora*. O nível da aposentadoria cidadã aqui proposta supõe 10% do PIB *per capita* hoje e 4,2% do PIB *per capita* em 2050. Este nível é inferior ao das aposentadorias não contributivas que são concedidas na região, que ascende a 18% do PIB *per capita*, como na Venezuela (42%) e no Brasil (36%) como os países que ostentam as aposentadorias não contributivas mais generosas, e México (5%), Colômbia (6%) e Jamaica (3%) como os que oferecem as menos abundantes. Se se assume que no *statu quo* as aposentadorias não contributivas se atualizarão pela inflação, o nível da aposentadoria se reduzirá até 8% do PIB *per capita* no ano de 2050. Se, como sugerem algumas das experiências da região, o valor da aposentadoria se atualiza com o PIB *per capita*, o valor relativo se manterá constante em 18% na média.

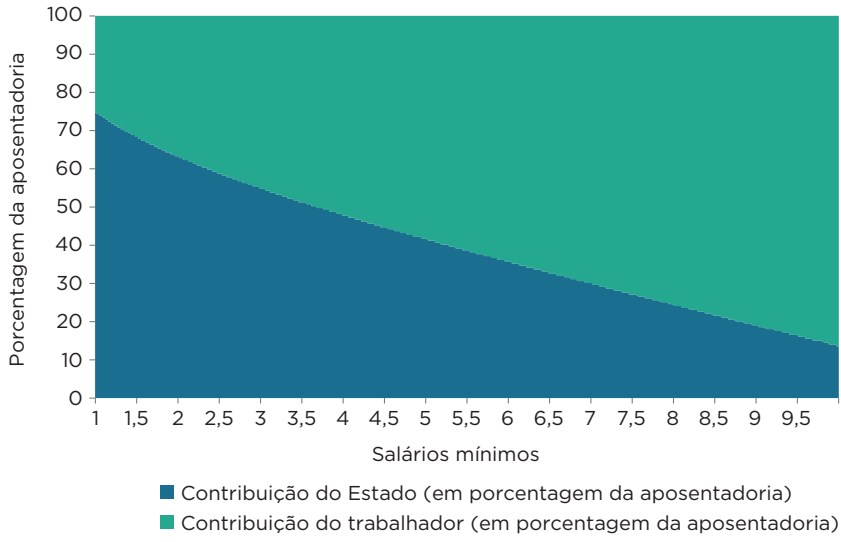
Espera-se que as taxas de substituição das aposentadorias não contributivas aumentem em média em torno de três pontos no cenário base com relação ao *statu quo*, dois no cenário conservador e cinco no otimista. Essas variações são o resultado de dois efeitos diferenciados que vão em direções opostas. Por um lado, os aumentos nas densidades de contribuição dos trabalhadores, graças aos subsídios da reforma, aumentam as taxas de substituição. Por outro lado, conforme os trabalhadores com densidades baixas cumprem os critérios para receber uma aposentadoria, a adição dessas pessoas com baixas

Gráfico 5.2
Desenho teórico do sistema de aposentadorias reformado

(a) Contribuições/salário



(b) Origem da aposentadoria: por quem financia



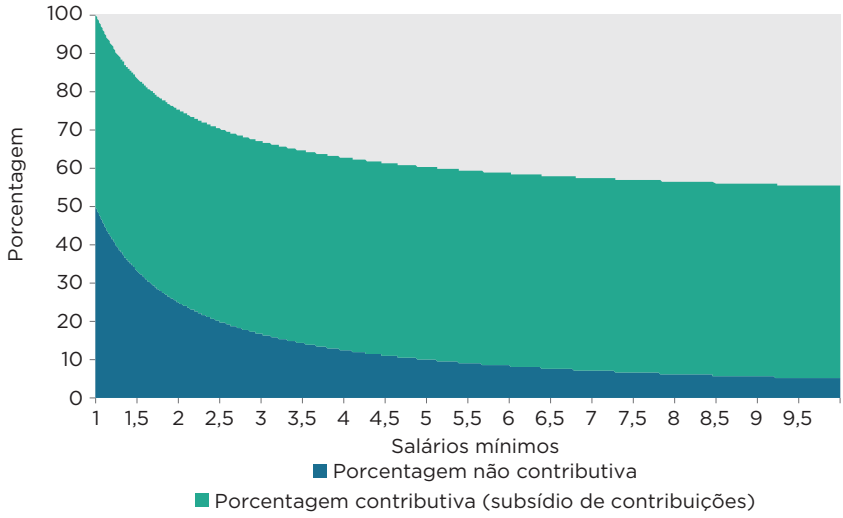
(continua na página seguinte)

taxas de substituição tende a reduzir a taxa de substituição média na economia. As simulações sugerem que predomina o primeiro efeito.

Cabe observar que as taxas de substituição da Tabela 5.5 não consideram que todos os trabalhadores receberão o pilar não contributi-

Gráfico 5.2
Desenho teórico do sistema de aposentadorias reformado (cont.)

(c) Taxa de substituição (aposentadoria sobre o último salário)



Fonte: Elaboração própria.
Nota: Assume-se que todos os trabalhadores são formais em todo nível de renda

vo. Isso pressupõe 20 pontos de substituição adicionais para aqueles trabalhadores que ganham em torno de 50% do PIB *per capita* e cinco pontos adicionais para os trabalhadores cujo salário equivale a duas vezes o PIB *per capita*.

iv) *O custo fiscal desta proposta está delimitado e parece financiável.* Conceder uma aposentadoria antipobreza universal e favorecer a poupança previdenciária das classes médias são objetivos que podem ser considerados financiáveis hoje e no futuro. Conforme descrito no Gráfico 5.2, um pilar universal equivalente a 10% do PIB *per capita* tem um custo entre 0,5 e 1 ponto do PIB (com a exceção da Argentina e do Uruguai, onde seu custo supera 1%, veja a Tabela 5.6). Se este pilar é atualizado pela inflação, seu custo se mantém entre 0,5 e um ponto do PIB. O custo pela aposentadoria universal se mantém estável porque o efeito do aumento da população adulta se vê compensado por uma depreciação do valor da aposentadoria com relação ao PIB *per capita*.

Na Tabela 5.6 também se mostra o custo fiscal das aposentadorias não contributivas no *statu quo* em 2010 e no ano de 2050 sob um ce-

Tabela 5.3
Porcentagem dos trabalhadores que contribuem em 2010 e 2050: *statu quo* e distintos cenários de reforma

	Dado 2010	Projeção 2050			
			Reforma		
País/Região	Porcentagem que contribui	*Statu quo*	Conservador	Base	Otimista
ARG	51,1%	61,1%	66,2%	71,2%	79,3%
BOL	15,5%	25,5%	30,6%	35,6%	45,8%
BRA	60,9%	70,9%	76,0%	81,1%	85,1%
CHL	69,7%	79,7%	84,7%	87,8%	90,0%
COL	31,5%	41,5%	46,6%	51,6%	61,4%
CRI	70,9%	80,8%	85,5%	88,2%	88,8%
EQU	26,5%	36,5%	41,6%	46,7%	56,8%
SLV	29,5%	39,5%	44,5%	49,6%	59,7%
GTM	18,4%	28,4%	33,5%	38,6%	48,7%
JAM	41,3%	28,6%	55,1%	59,4%	67,3%
HND	18,6%	50,5%	33,7%	38,8%	48,9%
MEX	34,7%	44,7%	49,8%	54,8%	65,0%
NIC	18,8%	28,8%	33,9%	38,9%	49,1%
PAN	52,9%	62,9%	68,0%	72,9%	78,8%
PRI	17,8%	27,8%	32,9%	38,0%	48,1%
PER	17,2%	27,2%	32,3%	37,4%	47,5%
DOM	34,6%	44,6%	49,7%	54,8%	64,9%
URU	70,8%	80,8%	85,8%	88,7%	89,5%
VEN	41,2%	51,2%	56,2%	61,2%	70,3%
ALC-19	**44,7%**	**53,8%**	**58,4%**	**63,4%**	**70,8%**

Fonte: Elaboração própria.
Nota: Veja o Quadro 5.5 para mais detalhe.

nário de ajuste por inflação e um cenário de ajuste pelo PIB *per capita*. Diferentemente do pilar universal, essas aposentadorias apenas cobrem aqueles idosos que não conseguiram obter uma aposentadoria contributiva. O custo anual para reduzir essas contribuições é de 0,4% do PIB em 2010. A projeção do custo futuro depende de quanto trabalho formal seja gerado diante de cada um dos cenários. Para a média da região, o custo no ano de 2050 chega a 0,7% do PIB no cená-

Tabela 5.4
Porcentagem de idosos de 65+ com uma aposentadoria contributiva no ano 2050: *statu quo* e cenários de reforma

			Reforma					
	Statu quo		Conservador		Base		Otimista	
País/Região	Máx	Mín	Máx	Mín	Máx	Mín	Máx	Mín
ARG	59,3%	46,7%	62,1%	48,5%	65,4%	50,2%	66,4%	53,3%
BOL	17,2%	2,9%	19,0%	2,9%	20,8%	2,9%	24,4%	11,9%
BRA	70,1%	56,0%	70,1%	57,8%	70,1%	59,6%	70,1%	61,8%
CHL	74,4%	59,3%	74,4%	60,9%	74,4%	62,2%	74,4%	63,8%
COL	43,5%	22,7%	43,5%	22,7%	43,5%	27,2%	43,5%	32,7%
CRI	74,2%	60,1%	74,2%	61,6%	74,2%	62,8%	74,2%	64,2%
EQU	37,3%	25,2%	40,7%	26,9%	40,7%	28,5%	43,2%	31,9%
SLV	49,9%	27,9%	51,0%	29,6%	51,0%	31,3%	51,0%	34,7%
GUA	25,5%	14,9%	25,5%	14,9%	26,9%	14,9%	30,7%	23,9%
JAM	38,6%	31,3%	41,2%	35,2%	41,2%	35,2%	45,0%	37,8%
HON	31,1%	17,6%	32,1%	19,2%	32,1%	20,8%	37,7%	24,0%
MEX	36,1%	30,7%	39,4%	32,4%	41,8%	34,0%	47,5%	37,3%
NIC	23,8%	18,8%	23,8%	20,5%	31,2%	22,2%	37,1%	25,6%
PAN	59,7%	47,5%	59,7%	49,2%	59,7%	50,9%	65,6%	53,4%
PRI	25,6%	11,5%	28,9%	14,8%	34,8%	21,3%	38,4%	24,7%
PER	19,3%	18,5%	23,8%	20,2%	23,8%	22,0%	31,2%	25,6%
DOM	43,0%	32,6%	55,0%	34,3%	57,7%	36,1%	63,9%	39,5%
URU	79,5%	61,2%	79,5%	64,1%	79,5%	68,9%	79,5%	70,2%
VEN	56,1%	36,0%	57,5%	37,7%	57,5%	39,3%	63,2%	42,4%
ALC-19	**52,5%**	**40,4%**	**54,1%**	**41,9%**	**55,0%**	**43,8%**	**57,5%**	**47,0%**

Fonte: Elaboração própria.
Nota: Veja o Quadro 5.5 para mais detalhe.

rio base, a 0,6% no moderado e a 0,8% no cenário otimista. Isso varia notavelmente entre países, em função da cobertura atual, das distribuições de renda, das projeções demográficas e das projeções da população economicamente ativa (PEA). Em países como a Nicarágua, o custo no cenário otimista poderá alcançar 1,2% do PIB no ano de 2050.

No total, o custo fiscal de ambas as medidas é estimado em 1,1% do PIB em 2010 e em 1,4% no ano de 2050, diante de uma atualização

Tabela 5.5
Nível das aposentadorias contributivas e não contributivas

	Não contributivas (em porcentajem do PIB *per capita*)				Contributivas (Taxa de substituição, em porcentagem do último salário)			
	Statu quo		Com aposentadoria cidadã		*Statu quo*	Reforma		
						Conservador	Base	Otimista
País/ Região	2010	2050 Inflação	2010	2050 Inflação	2050	2050	2050	2050
ARG	14,4%	6,1%	10%	4,2%	64,4%	69,3%	73,1%	76,6%
BOL	15,0%	6,4%	10%	4,2%	30,2%	30,2%	30,3%	30,7%
BRA	32,6%	13,8%	10%	4,2%	66,6%	71,8%	72,9%	72,9%
CHL	13,6%	5,8%	10%	4,2%	40,6%	42,3%	43,0%	43,1%
COL	5,1%	2,2%	10%	4,2%	53,3%	56,9%	58,7%	65,8%
CRI	20,2%	8,5%	10%	4,2%	64,7%	66,3%	67,1%	67,1%
EQU	11,8%	5,0%	10%	4,2%	55,3%	65,9%	68,3%	71,4%
SLV	16,9%	7,2%	10%	4,2%	46,6%	46,6%	46,6%	46,6%
GTM	19,5%	8,3%	10%	4,2%	53,7%	54,6%	55,6%	56,2%
JAM	3,0%	1,3%	10%	4,2%	62,7%	63,0%	63,3%	65,4%
HND	1,5%	0,6%	10%	4,2%	51,2%	54,4%	54,9%	56,9%
MEX	4,8%	2,0%	10%	4,2%	31,5%	32,2%	33,7%	37,8%
NIC	—	—	10%	4,2%	61,7%	63,4%	65,3%	68,0%
PAN	14,1%	6,0%	10%	4,2%	71,0%	74,4%	76,1%	76,7%
PRI	30,7%	13,0%	10%	4,2%	96,7%	97,6%	100,9%	103,0%
PER	9,3%	3,9%	10%	4,2%	36,1%	37,5%	38,8%	45,9%
DOM	17,2%	7,3%	10%	4,2%	40,0%	40,0%	40,0%	40,0%
URU	27,8%	11,8%	10%	4,2%	51,9%	52,2%	52,5%	52,5%
VEN	40,8%	17,3%	10%	4,2%	83,0%	84,5%	85,8%	89,6%
ALC-19	**16,6%**	**7,0%**	**10%**	**4,2%**	**55,9%**	**58,1%**	**59,3%**	**61,4%**

Fonte: Elaboração própria.
Nota: Veja o Quadro 5.5 para mais detalhes.

por inflação da aposentadoria não contributiva e um cenário base de aumento do trabalho formal. Isso contrasta com os 2,5% de média se a aposentadoria se ajustasse pelo aumento do PIB *per capita*.

Definitivamente, essas simulações sugerem que um desenho como o proposto neste capítulo proporcione uma renda universal básica que assegura a eliminação da pobreza na terceira idade a todos

Tabela 5.6

Custo fiscal do *statu quo* e do cenário de reforma, 2010 e 2050 (porcentagem do PIB)

	Custo statu quo			Pilar universal			Custo redução de contribuições (base)		Custo total (base)		
País/ Região	2010	2050 ajustado por inflação	2050 ajustado por PIB *per capita*	2010	2050 ajustado por inflação	2050 ajustado por PIB *per capita*	2010	2050	2010	2050 ajustado por inflação	2050 ajustado por PIB *per capita*
ARG	1,0%	0,6%	1,7%	1,1%	0,7%	1,9%	0,5%	0,8%	1,6%	1,6%	2,8%
BOL	0,6%	0,6%	1,7%	0,5%	0,5%	1,3%	0,3%	1,0%	0,8%	1,5%	2,3%
BRA	1,4%	1,3%	3,6%	0,7%	0,9%	2,3%	0,5%	0,8%	1,2%	1,6%	3,1%
CHL	0,8%	0,5%	1,4%	0,9%	0,9%	2,4%	0,5%	0,7%	1,4%	1,6%	3,1%
COL	0,3%	0,3%	0,7%	0,6%	0,7%	1,7%	0,3%	0,5%	0,9%	1,2%	2,2%
CRI	0,8%	0,7%	1,9%	0,6%	0,8%	2,2%	0,8%	1,1%	1,4%	1,9%	3,3%
EQU	0,6%	0,6%	1,6%	0,6%	0,7%	1,9%	0,5%	0,9%	1,1%	1,6%	2,8%
SLV	1,0%	0,9%	2,3%	0,7%	0,6%	1,6%	0,4%	0,6%	1,1%	1,2%	2,2%
GTM	0,8%	0,6%	1,7%	0,4%	0,4%	1,0%	0,2%	0,6%	0,7%	1,0%	1,6%
JAM	0,4%	0,5%	1,2%	0,4%	0,5%	1,3%	0,4%	1,2%	0,8%	1,7%	2,5%
HND	0,1%	0,1%	0,2%	0,8%	0,8%	2,0%	0,1%	0,2%	0,9%	1,0%	2,3%
MEX	0,3%	0,3%	0,8%	0,6%	0,8%	2,2%	0,2%	0,4%	0,9%	1,2%	2,5%
NIC	—	—	—	0,5%	0,6%	1,5%	0,4%	1,0%	0,9%	1,6%	2,5%
PAN	0,7%	0,5%	1,5%	0,7%	0,7%	1,8%	0,5%	0,7%	1,2%	1,4%	2,5%
PRI	1,5%	1,4%	3,9%	0,5%	0,5%	1,4%	0,4%	0,9%	0,9%	1,4%	2,3%
PER	0,5%	0,5%	1,4%	0,6%	0,6%	1,7%	0,1%	0,3%	0,7%	0,9%	2,0%
DOM	0,8%	0,8%	2,1%	0,6%	0,6%	1,6%	0,3%	0,6%	0,9%	1,2%	2,2%
URU	0,9%	0,4%	1,1%	1,4%	0,8%	2,2%	0,6%	0,8%	2,0%	1,6%	2,9%
VEN	1,9%	1,8%	4,7%	0,6%	0,6%	1,7%	0,3%	0,6%	0,9%	1,2%	2,2%
ALC-19	**0,8%**	**0,7%**	**1,9%**	**0,7%**	**0,7%**	**1,8%**	**0,4%**	**0,7%**	**1,1%**	**1,4%**	**2,5%**

Fonte: Elaboração própria.
Nota: Veja o Quadro 5.5 para mais detalhe.

os idosos da região. Por seu desenho, esta aposentadoria tenta minimizar as distorções no mercado de trabalho e é sustentável fiscalmente sempre que se estabeleçam as salvaguardas institucionais para que as aposentadorias sejam ajustadas pela inflação. Além disso, analisa a geração do emprego formal necessário para que tanto a cobertura como o nível das aposentadorias aumentem no futuro. Tudo isso com um custo orçamentário inferior a um ponto percentual do PIB com relação ao que a ALC está gastando em aposentadorias não contributivas.

Esses resultados podem ser melhorados se simultaneamente são implementadas medidas que promovam mais fiscalização e melhor conhecimento do sistema, as quais não foram quantificadas por não dispor de boas medições em relação às possíveis respostas do emprego formal a essas mudanças. Além disso, seriam geradas importantes complementariedades, visto que o subsídio reduz o possível efeito adverso que uma maior fiscalização poderia causar em termos de destruição de empregos formais.

Tipologias de situações e conjuntos de instrumentos

Conforme mencionado ao longo de todo o livro, a heterogeneidade entre os países da ALC, tanto nas características de seus sistemas previdenciários como no estado destes, é muito importante. Ainda assim, este livro defende a ideia de que os princípios aqui propostos são válidos para todos os países da região. No entanto, a implementação de cada um dos conjuntos de instrumentos dependerá dos desafios específicos de cada país, da capacidade institucional e das preferências sociais. Um país pode enfrentar uma ou mais dessas situações e, portanto, empregar uma ou mais famílias de instrumentos.

Mesmo que toda classificação seja, quase por definição, questionável, no âmbito dos desafios em matéria de reforma previdenciária, pode ser destacada uma série de situações que enfrentam os países que indicam centrar-se em diferentes partes da proposta descrita.

1. Países com ausência de pilares não contributivos

No desenvolvimento dos pilares não contributivos este livro faz três recomendações básicas:

- Universalizar o acesso para todos os cidadãos, integrando este pilar com os pilares contributivos existentes, de tal maneira que não provoquem desincentivos para a contribuição nos pilares contributivos.
- Estabelecer um nível de aposentadoria para que cumpra seu objetivo de eliminar a pobreza na terceira idade.
- Criar uma institucionalidade apropriada, dentro das organizações institucionais existentes, para que os ajustes futuros deste pilar sejam sustentáveis em longo prazo.

Essas recomendações são relevantes em maior ou menor medida, considerando o estado de desenvolvimento desses pilares não contributivos nos distintos países. Naqueles países nos quais não há nenhum tipo de pilar não contributivo seria conveniente começar a implementá-lo, especialmente se a cobertura contributiva é baixa ou muito baixa e se as taxas de pobreza na terceira idade são altas, sob as diretrizes descritas neste capítulo.

2. Países com pilares não contributivos já existentes

Para aqueles países que já têm algum tipo de ferramenta antipobreza na terceira idade, mas esta não é universal ou não está integrada com os sistemas contributivos, o desafio será expandi-la, integrando-a paulatinamente com os pilares contributivos para consolidar um único sistema de proteção social.

Além do mais, naquelas situações nas quais não exista uma institucionalidade clara que governe os níveis e atualizações futuras desses pilares, o desafio será estabelecer os mecanismos ou instituições necessários para garantir um nível adequado dessas aposentadorias, e regras claras de atualização que assegurem a sustentabilidade futura desse pilar e façam que seja independente do período político. A instauração de instituições previdenciárias e fiscais independentes (ou quase independentes) seria um passo fundamental nesse sentido.

3. O desafio da inclusão dos não assalariados

A cobertura dos trabalhadores não assalariados concentra boa parte dos desafios em matéria previdenciária em praticamente todos os

países da região. Naquelas situações nas quais os trabalhadores não assalariados não são obrigados a contribuir à previdência social, um primeiro passo para muitos países seria a incorporação plena dos trabalhadores no sistema de previdência social mediante a obrigatoriedade da contribuição. Isso tem pleno sentido dado que tais trabalhadores formam uma parte importante da força de trabalho da região e, nesse caso, se observam as principais brechas de cobertura previdenciária. É conveniente que esta obrigatoriedade seja implementada de forma paulatina e que vá se adaptando às capacidades de contribuição dos públicos que se pretendem incorporar. Mesmo sabendo que este é um passo necessário, a experiência na região indica que a obrigatoriedade não implicará mudanças radicais na incorporação dos trabalhadores não assalariados nos sistemas previdenciários. Por isso, são necessárias mais medidas.

Para aqueles países onde os trabalhadores não assalariados já são obrigados a contribuir, mas existem regimes próprios, na medida do possível se deve ir transitando para esquemas de contribuições que sejam os mais similares possíveis aos existentes para os trabalhadores assalariados, a fim de evitar grandes diferenças nos benefícios que serão proporcionados aos assalariados e aos não assalariados aplicando os subsídios pertinentes.

Igualmente, dado que em nenhum país se atingiu um nível de contribuição dos não assalariados que seja similar aos dos trabalhadores assalariados, é pertinente pensar em inovações específicas para esses tipos de trabalhadores, permitindo mais flexibilidade no pagamento das contribuições e empregando os distintos mecanismos que a economia do comportamento considerou efetivos para o aumento da poupança previdenciária, como uso de lembretes.

4. Países com uma baixa porcentagem de trabalhadores que contribuem e altos custos não salariais

Para aqueles países cujos sistemas contributivos não conseguiram atrair uma porcentagem elevada de trabalhadores ao sistema previdenciário e o custos não salariais do trabalho formal são elevados, seria conveniente implementar subsídios às contribuições previdenciárias a cargo do Estado, especialmente para rendas médias e baixas. Isso deveria ser feito em conjunto com uma série de medidas adicio-

nais que implicariam uma melhor fiscalização do mercado de trabalho, bem como iniciativas para a melhora da educação financeira da população. Além disso, todas essas ações de política econômica deveriam ser pensadas dentro de uma estratégia global a médio prazo, em que se avaliem o sistema tributário e trabalhista, com o objetivo de transferir parte dos custos não salariais a outro tipo de impostos menos distorcidos, como os impostos indiretos ou os impostos sobre os recursos naturais, e prestando especial atenção a restrições que os salários mínimos e os custos de demissão impõem à geração da poupança previdenciária na parte baixa da distribuição dos salários.

5. Países com uma baixa porcentagem de trabalhadores afiliados e baixos custos não salariais

Essa situação aponta para falhas sistemáticas nos mercados de trabalho dos países que são incapazes de gerar emprego formal, inclusive com custos relativamente baixos para a formalidade. Neste sentido, precisa-se realizar uma avaliação dos grandes estorvos que impedem gerar o trabalho formal. Uma possibilidade é que, ainda que os custos nominais à formalidade não sejam excessivos, os custos de fato talvez sejam muito altos. Outras possibilidades apontam para uma falta de confiança no fato de que o Estado possa fornecer à população sistemas adequados de proteção social, bem como uma falta de capacidade institucional para implementar políticas adequadas de previdência social. Normalmente, uma parte importante do trabalho desses países é realizada por trabalhadores não assalariados, e por isso que os desafios e as medidas antes mencionadas também seriam aplicáveis aqui.

Conclusões

As diretrizes aqui apresentadas, tanto em seus princípios e desenho como em seu conjunto de ferramentas, devem ser lidos como um guia que indica o caminho a seguir para orientar as reformas. Duas ideias centrais articulam esta proposta: conseguir a eliminação da pobreza na terceira idade hoje, e aumentar a poupança previdenciária, em especial da classe média, para assegurar o nível das aposenta-

dorias futuras. Estes dois objetivos são exemplificados em quatro conjuntos de instrumentos concretos de política econômica:

- Primeiro, conseguir a cobertura universal em aposentadorias mediante um pilar ajustado para erradicar a pobreza na terceira idade, dotado de uma forte institucionalidade, que permita controlar o custo fiscal presente e futuro.
- Segundo, conseguir a incorporação paulatina dos não assalariados que foram excluídos tradicionalmente da previdência social, com os mesmos custos e benefícios que os trabalhadores assalariados. Isso deve ser implementado com mais flexibilidade para efetuar pagamentos, e inovando nas maneiras de incentivar a poupança previdenciária dos grupos que estão desligados da previdência social, mas sem gerar sistemas paralelos nem proporcionar incentivos para reatribuir trabalhadores a unidades de produção pequenas e pouco produtivas.
- Terceiro, fomentar o crescimento do emprego formal, ou seja, a porcentagem de trabalhadores que realiza contribuições à previdência social, com subsídios às contribuições previdenciárias para reduzir o custo de ser formal e aumentar as densidades de contribuição presentes e futuras para todos os trabalhadores, independentemente de sua segmentação ocupacional.
- Por último, entre outras ações possíveis, provavelmente todas necessárias em maior ou menor medida para aumentar o trabalho formal, se incluem: i) revisar todos os custos da formalidade; ii) melhorar os sistemas de fiscalização e, em geral, a institucionalidade; iii) proporcionar aos afiliados a informação necessária sobre o sistema e os benefícios da previdência social; e iv) melhorar a educação financeira e previdenciária para as novas gerações.

As simulações apresentadas neste capítulo deixam claro que eliminar a pobreza na terceira idade é possível e financiável. No entanto, também sugerem que conseguir aumentos importantes na cobertura previdenciária contributiva requererá que sejam realizados importantes melhoras no funcionamento dos mercados de trabalho. Inclusive se se conseguisse aumentos importantes nesta porcentagem de trabalhadores que hoje contribuem, apenas depois de várias

décadas se observariam aumentos da cobertura contributiva. Apenas um esforço multidimensional determinado dos governos da região para aumentar o trabalho formal alterará a situação dos sistemas contributivos. O capítulo seguinte propõe as restrições e oportunidades do ponto de vista fiscal e, o que talvez seja mais importante, as restrições e oportunidades derivadas da economia política para implementar uma reforma com os componentes expostos neste capítulo.

A ECONOMIA POLÍTICA DA REFORMA: REFORÇAR OS CENÁRIOS FISCAIS E INSTITUCIONAIS

6

Resumo:

A decisão de não reformar os sistemas previdenciários não é gratuita. Em contrapartida, a de reformá-los adequadamente pode poupar recursos a médio prazo, ainda que provavelmente exija garantir fundos. Neste capítulo se discute a dimensão dos recursos necessários (suficiência), as diferentes alternativas de financiamento (tributário e não tributário) sobre a base dos princípios de eficiência, equidade e estabilização, bem como as instituições que poderiam facilitá-lo. Os impostos sobre o consumo e os impostos sobre as matérias-primas, unidos a uma institucionalidade sólida, surgem como recomendações centrais. Além disso, argumenta-se que é um bom momento para realizar reformas ambiciosas, graças à favorável conjuntura econômica e a juventude da população na região. No entanto, enfrenta-se tudo isso diante de uma economia política complexa, visto que reformar as aposentadorias não está dentro das prioridades dos cidadãos nem dos partidos políticos. Diante dessa situação, o capítulo destaca dois desafios que são essenciais nas preocupações da sociedade e na agenda dos governos, a luta contra a pobreza e a redução do desemprego, que justificariam mais apoio para a reforma das aposentadorias.

As reformas previdenciárias que buscam o aumento da cobertura, em especial aquelas que se implementam durante a vida de trabalho dos cidadãos, poderiam melhorar a situação fiscal a médio e longo prazo. Esta afirmação pode parecer contraintuitiva, mas a realidade indica que a ausência de mudanças nos sistemas previdenciários aumentará significativamente o tamanho da população desprotegida durante a terceira idade na América Latina e no Caribe (ALC). Como consequência, a pressão social se elevará sobre os governos para que estabeleçam e/ou ampliem programas de aposentadorias não contributivas, razão pela qual a negativa para realizar reformas não se torna tão vantajosa como parece em termos de poupança fiscal. Além disso, um bom desenho do sistema previdenciário pode favorecer o crescimento potencial, já que a redução da informalidade poderia impulsionar a produtividade.

As transformações no sistema previdenciário não geram efeitos positivos sobre o crescimento de maneira imediata. Muito pelo contrário, já que em curto prazo implicam com frequência aumentos do gasto público (que derivam da criação de novas aposentadorias, da extensão das existentes ou da incorporação de transferências do Estado às contas dos afiliados) ou deduções nas rendas tributárias (produto das deduções nas contribuições sociais e outros incentivos fiscais). Por isso, é necessário que as políticas de aumento da poupança previdenciária e da cobertura contem com uma fonte estável e suficiente de financiamento, que distorça o menos possível as decisões dos agentes econômicos (de emprego, de poupança e de investimento) e que responda às preferências sociais diante da pobreza e a desigualdade.

Neste capítulo são estudadas as alternativas de financiamento que têm as propostas de ampliação de cobertura previdenciária na ALC, bem como a institucionalidade que poderia favorecê-las. Por isso, é indispensável analisar a situação das finanças públicas na região do ponto de vista estrutural, a fim de definir o contexto no qual se produzirá o esforço fiscal necessário para as reformas previdenciárias. Igualmente, é fundamental identificar as opções disponíveis, sobre a base das estimativas dos recursos necessários que foram discutidos nos capítulos precedentes e de critérios de eficiência (essencialmente centrados em não aumentar os gravames sobre o trabalho

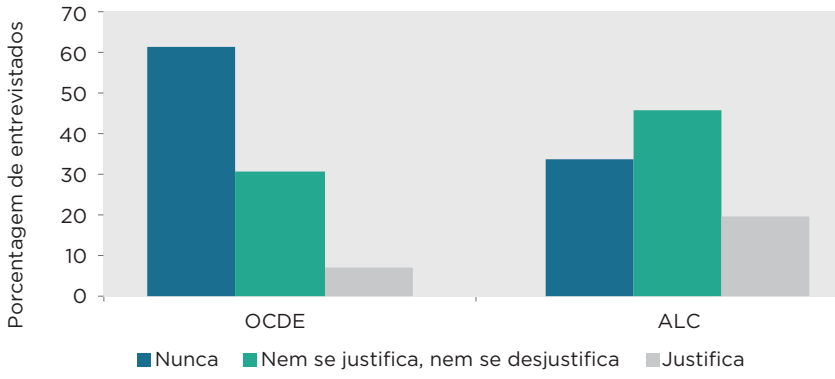
formal, fato que dificultaria ainda mais o financiamento), de equidade e de estabilização.

Um elemento central que se destaca neste capítulo é a relevância da institucionalidade e da economia política da reforma, pois o financiamento apenas pode ser assegurado sobre instituições fiscais sólidas (desde estatísticas e cenários orçamentários, até regras e conselhos fiscais). No entanto, o primeiro passo é colocar o tema da reforma previdenciária no núcleo da agenda social e política, por seu impacto potencial na redução da pobreza durante a terceira idade e na criação de emprego formal para os cidadãos de baixa renda e das classes médias emergentes. Este último ponto, de economia política, representa um desafio de uma magnitude enorme, por isso abre o capítulo.

Favorecer a economia política da reforma: algo além das aposentadorias

Um desafio-chave para o Estado nos países da região, e em especial no marco de uma agenda de reforma previdenciária como a exposta, é aumentar, e inclusive em algum caso recuperar, a confiança da cidadania. A debilidade das instituições se reflete em uma baixa moral

Gráfico 6.1
Moral fiscal na América Latina e no Caribe vs. OCDE: acredita que se justifica evadir impostos?



Fonte: Daude e Melguizo (2010).

fiscal (definida como uma escassa predisposição para o pagamento de impostos) e em um reduzido apoio social para as reformas ambiciosas. Como é observado no Gráfico 6.1, elaborado a partir da pesquisa regional Latinobarômetro de 2009 e da internacional *World Value Survey* de meados de 2000, os cidadãos da ALC têm quase três vezes maior probabilidade de justificar a evasão de impostos (o número chega a 20%, enquanto nos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos [OCDE] é de 7%) e apenas 34% dos entrevistados consideram que esta conduta sempre é prejudicial (em contraste com os 62% registrados nos países da OCDE).

Não obstante, é possível observar certo otimismo. Segundo Marcel (2008), os cidadãos latino-americanos valorizam, de maneira crescente, o esforço como principal razão do sucesso profissional (em vez dos contatos ou da sorte), reconhecem o benefício de investir em educação e destacam que em todos estes aspectos há uma responsabilidade compartilhada entre o Estado e a população, um conceito que poderia indicar certa predisposição a fortalecer o contrato social. Uma tendência que também se expressa em termos financeiros, já que uma parte dos cidadãos da região se mostra disposta a pagar mais impostos para financiar serviços públicos de qualidade em saúde, educação e segurança (OCDE, 2010b, e CAF, 2012).

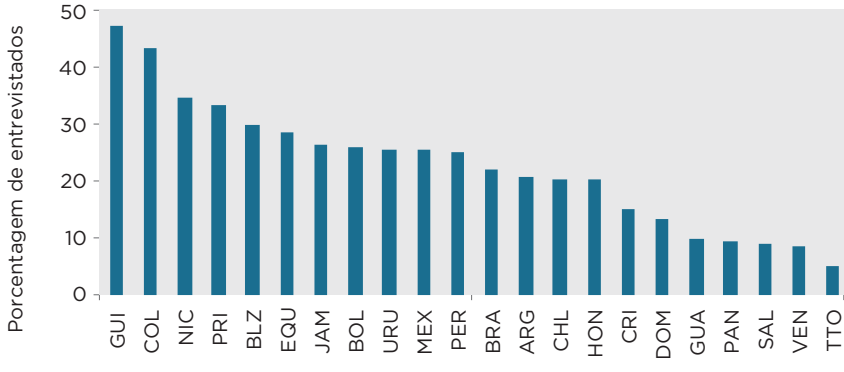
Neste sentido, o aumento da poupança e a cobertura previdenciária, inclusive a aspiração a uma proteção previdenciária universal com grande alcance na redução da desigualdade e a erradicação da pobreza na terceira idade, poderia ajudar a mudar as atuais impressões negativas sobre o Estado. Esta possibilidade parece encontrar respaldo em algumas experiências regionais nas quais uma ideia central, como a luta contra a pobreza e a fome, gerou um notável apoio social. A ideia de relacionar, de modo formal, parte da arrecadação do imposto sobre o valor agregado (IVA) ou dos impostos sobre os recursos naturais para o financiamento do pilar universal está nesta linha, a de assegurar a percepção do vínculo entre o pagamento de impostos e seus benefícios, e eventualmente arrecadar a favor da população.

Do ponto de vista político, iniciar a transformação do sistema previdenciário supõe um desafio, já que talvez pela juventude da população e o risco político que todo governo (ou partido da oposição)

afronta ao embarcar em uma reforma profunda, o tema das aposentadorias não aparece entre as 30 prioridades em matéria social ou econômica dos cidadãos latino-americanos. No entanto, entre as duas aspirações dos habitantes da região, intrinsecamente relacionadas com uma reforma previdenciária como a que foi exposta no capítulo anterior, ver-se livres da pobreza e o desemprego (junto à luta contra a crise econômica, a corrupção e a violência, veja o Gráfico 6.2). Em razão de que, conforme foi destacado, os dois objetivos centrais em uma reforma do estilo em que se sugere são erradicar a pobreza na terceira idade e melhorar os incentivos à participação e à contratação formal para gerar poupança previdenciária, essas demandas da população poderiam ser capitalizadas a favor da reforma. Nesse sentido, é importante destacar o papel da comunicação para transmitir de maneira convincente que essas mudanças não têm como único objetivo a população idosa já coberta, mas também a população sem proteção e os trabalhadores em atividade.

A literatura especializada em economia política destaca que outro desafio que caracteriza as reformas previdenciárias é que seus beneficiários tendem a estar dispersos (trabalhadores jovens e de meia-idade, de rendas médias e baixas) e, em geral, mostram uma escassa propensão a participar no processo político, não apenas por meio dos

Gráfico 6.2
O desemprego como problema na América Latina e no Caribe, segundo os cidadãos (porcentagem de entrevistados que o menciona entre as cinco prioridades)



Fonte: Elaboração própria com base em Machado e Vesga (2013).

votos, mas também por meio de outros canais (protestos, contatos com o Congresso, os representantes locais e o ministro). Seu interesse é menor que o de outros grupos, em especial o dos idosos.

Na proposta apresentada por este livro, a cobertura universal dos idosos supõe que a economia política poderia ser mais favorável, pois define claramente uma série de beneficiários em curto prazo. Em contrapartida, o financiamento dos subsídios às contribuições de trabalhadores e empresas poderia ter menos apoio pela dispersão e o caráter indireto de alguns dos benefícios (como o aumento da formalidade no trabalho).

Outra dimensão do desafio que coloca a economia política da reforma tem relação com o próprio processo de aprovação por parte das diferentes instituições legislativas. A evidência mostra que em economias de alta renda as reformas são mais prováveis se contam com o consenso do governo e do principal partido de oposição (OCDE, 2010a). Isso não ocorreu na região, onde as reformas que marcaram os anos 1980 e 1990 foram impulsionadas, na maioria dos casos, apenas pelo partido no poder, sem um debate social profundo e, inclusive, em cenários não democráticos. Na segunda etapa de mudanças no sistema previdenciário, cujo início pode ser estabelecido em meados da década passada, os processos também diferem significativamente[1].

O escasso debate e a reduzida participação social contrastam com o fato de que os cidadãos da região manifestam um notável apoio à ideia de que seja o governo o principal provedor de aposentadorias, inclusive no Chile, onde o setor privado gerencia o sistema há mais de três décadas. Segundo os dados do questionário regional *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP) de 2010, 82% dos chilenos consideram que o governo deve ser o responsável primordial por prover aposentadorias, uma porcentagem que apenas é superada no Paraguai e no Uruguai, onde quase 90% dos habitantes apoia este critério (no outro extremo, 54% dos bolivianos, 52% dos hondurenhos e 39% dos haitianos sustentam esta posição). A partir desses fundamentos, é possível afirmar que as reformas que combinem uma me-

[1] Veja uma revisão dos processos políticos na Argentina e no Chile, em Rofman, Fajnzylber e Herrera (2009).

lhor regulamentação (de um esquema público ou privado) com um pilar solidário poderiam gerar não apenas interesses, mas também respaldo.

Além disso, ocasionalmente, os cidadãos apoiam iniciativas que não os beneficiam monetariamente de maneira direta. O caso do Brasil vale como exemplo: neste país, o aval às aposentadorias rurais é majoritário, mesmo entre as classes médias e altas, que não se beneficiam com essa medida (Machado e Vesga, 2013). Este fato parece indicar que é possível conseguir o apoio financeiro suficiente para uma reforma como a que se propõe neste texto.

Dentro desse contexto de economia política, as emergentes classes médias poderiam atuar como destaque de uma série de mudanças previdenciárias ambiciosas, em sintonia com os conteúdos da reforma proposta (com reduções nas contribuições nas rendas médias e baixas) e as recentes mudanças socioeconômicas na ALC[2]. Este grupo mostra um crescimento considerável na região, bem como certa capacidade de poupança. No entanto, seus integrantes tendem a ser, em sua grande maioria, informais, inclusive em países de renda média como a Colômbia, o México ou o Peru (Carranza, Melguizo e Tuesta, 2012).

As janelas da oportunidade demográfica e econômica para reformar

Se os desafios que apresenta a economia política expostos precedentemente são resolvidos, do ponto de vista técnico, este é, em geral, um bom momento para implementar reformas que propiciem o aumento da poupança e a ampliação da cobertura previdenciária na ALC. Em primeiro lugar, porque a região ainda é jovem, circunstância que facilita a aprovação política das reformas e diminui o custo destas. Apenas Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba e Uruguai mostram um estágio avançado de transição demográfica (a taxa de natalidade reduziu até atingir níveis similares aos da mortalidade, de modo que

[2] *Vide* as análises da OCDE (2010b) e as do Banco Mundial, em Ferreira et al. (2013), bem como Moreno (2011).

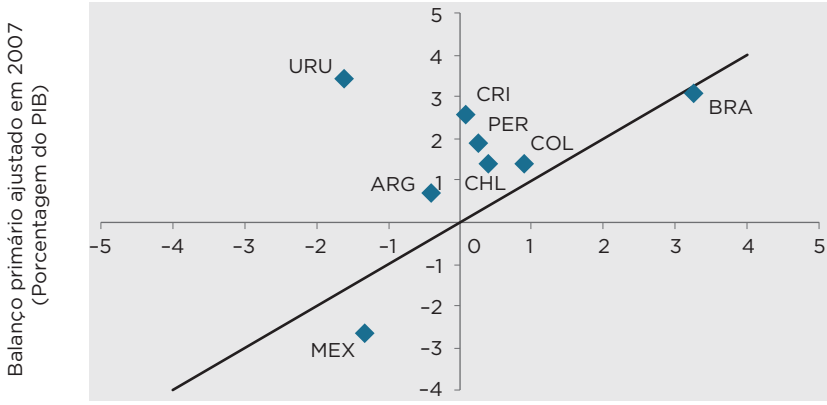
a população se estabilizou; Celade, 2011). Não obstante, esta janela de oportunidade fechar-se-á progressivamente, junto ao envelhecimento demográfico, e as reformas serão mais urgentes e mais custosas. Segundo as projeções da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), o número de idosos na região passará dos 38 milhões atuais para mais de 140 milhões em 2050, isto é, quadruplicará e atingirá a quinta parte do total da população.

Em segundo lugar, porque a reforma dos sistemas previdenciários, em especial pela sua relação com um melhor funcionamento do mercado de trabalho, constitui um elemento central dentro de uma estratégia de impulso à produtividade e ao crescimento potencial e uma motivação compartilhada por todas as economias da região. De acordo com as estimativas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), se todos os países da ALC realizarem as reformas adequadas, incluídas as trabalhistas e previdenciárias, o crescimento potencial da região poderia aumentar até dois pontos percentuais ao ano até 6% (Powell, 2013). Em compensação, se a ALC não realiza as reformas estruturais, crescerá a taxas modestas, na direção que indica o limitado aumento da produtividade. Ainda no marco de cenários não pessimistas de crescimento internacional e aumento no preço das matérias-primas, não superará a denominada "armadilha da renda média".

Em terceiro lugar, os avanços na gestão macroeconômica que foram produzidos nas últimas décadas e a consequente boa situação fiscal estrutural que existe em vários dos países latino-americanos permitem projetar reformas ambiciosas. O aumento das rendas fiscais, por exemplo, levou à redução da dívida e ao aumento do gasto em investimento produtivo e em programas contra a pobreza (*vide* OCDE-CEPAL, 2011). Como mostra o Gráfico 6.3, de 2000 a 2007, o ano prévio à crise mundial, esta melhora foi, em parte, estrutural. Em outras palavras, as melhoras nos saldos fiscais foram notáveis, inclusive se se considera a contribuição que realizaram o ambiente econômico favorável e as rendas extraordinárias derivadas dos altos preços das matérias-primas[3]. O espaço fiscal acumulado nos anos de bonan-

[3] *Vide* Vladkova-Hollar e Zettelmeyer (2008); Daude, Melguizo e Neut (2011), e Corbacho, Gonzáles e Ardanaz (2013), e algo mais matizado em Powell (2012).

Gráfico 6.3
Saldos fiscais estruturais primários em economias selecionadas da América Latina, 2000 vs. 2007 (como porcentagem do PIB)

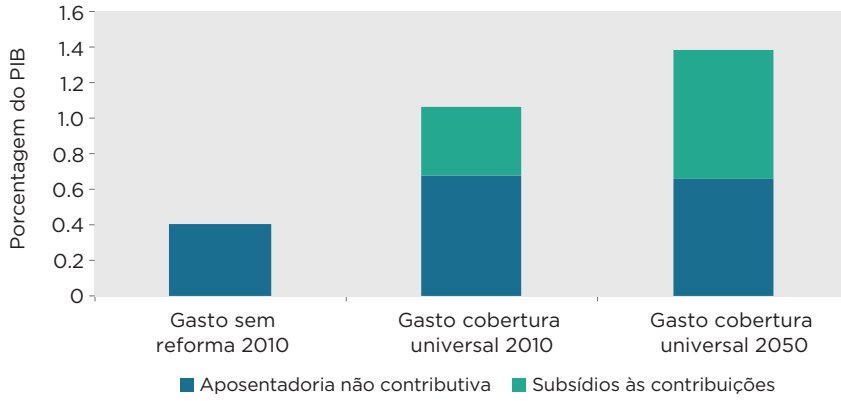


Fonte: Daude, Melguizo e Neut (2011), atualizado.

ça permitiu, de fato, financiar programas de estímulo fiscal similares aos que se implementaram nos países da OCDE.

Ademais, a estimativa de gasto (entre 1,1% e 2,5% do PIB) pode ser interpretada como um teto de gasto visto que é esperado que um desenho melhor do sistema previdenciário favoreça o emprego formal e a produtividade e isso permitiria um nível de PIB mais alto. Além disso, as necessidades adicionais de poupança seriam menores em função de que uma proposta como a descrita substituiria programas existentes, principalmente os não contributivos destacados e algumas reduções temporárias de contribuições a jovens, mulheres ou trabalhadores de empresas de pequeno porte. Neste último caso, seguiriam beneficiando-se porque estão representados entre os trabalhadores de rendas médias e baixas. Desse modo, já atualmente, o gasto médio com aposentadorias não contributivas na ALC se situa em torno de 0,4% do PIB cada ano, mesmo que aumente cerca de 1% na Bolívia, Brasil e Chile. Em resumo, em média, os recursos adicionais necessários seriam não superiores a 1% do PIB ao ano no cenário base de reforma (Gráfico 6.4).

Gráfico 6.4
Custo da reforma previdenciária frente ao gasto atual em aposentadorias não contributivas (média ALC)



Fonte: Elaboração própria.

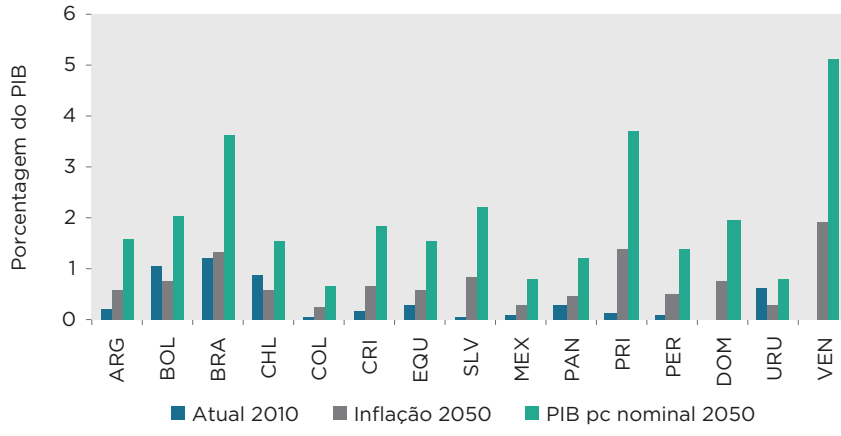
Finalmente, esta comparação do esforço fiscal a curto e médio prazo deve incorporar o custo associado à decisão de não realizar reformas, diante do previsível aumento da pobreza na terceira idade. Conforme foi mostrado no Capítulo 2, o número de pessoas com mais de 65 anos que não poderá financiar uma aposentadoria adequada será elevado: entre 66 milhões e 83 milhões. Esta situação exercerá uma pressão social e política sobressalente sobre a extensão dos programas não contributivos.

É muito provável que os programas não contributivos descritos aumentem seu peso significativamente no orçamento público (atualmente sua gravitação ainda é limitada). Desse modo, segundo o nível dos benefícios que se outorguem (se se atualizam por inflação e produtividade, inclusive, com índices que se mostram superiores aos anteriores), a expansão aos cidadãos com mais de 65 anos que não poupam para sua aposentadoria poderia chegar a representar até cinco vezes o orçamento atual (veja o Gráfico 6.5).

Em busca das melhores fontes de financiamento

O desafio em matéria fiscal se centra em identificar não apenas as fontes de financiamento suficientes para afrontar este gasto adicio-

Gráfico 6.5
Projeção do gasto com aposentadorias não contributivas na América Latina e no Caribe, 2010 e 2050 (segundo a atualização; como porcentagem do PIB)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de HelpAge (2012).
Nota: Custo estimado para atender os cidadãos com mais de 65 anos que fiquem sem aposentadoria em 2050, com um nível de aposentadoria presente atualizado pela inflação ou por crescimento do PIB *per capita* nominal. Na Bolívia, assume-se que se atende a toda população com mais de 65 anos. No Brasil, incorpora-se tanto as aposentadorias rurais como o Benefício de Prestação Continuada.

nal, mas também em definir uma estrutura mais favorável ao emprego formal, ao crescimento econômico e à redução da pobreza e da desigualdade.

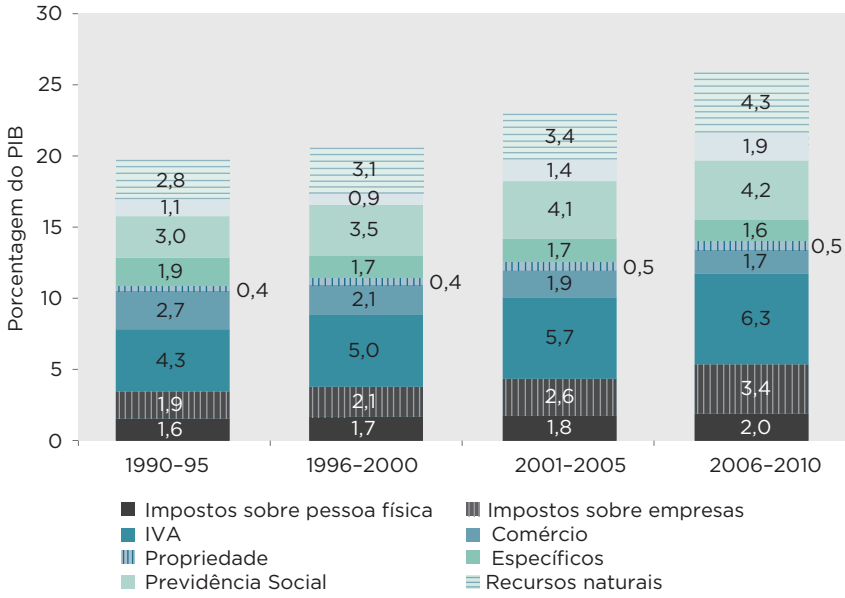
Conforme mencionado no Capítulo 3, o financiamento dos sistemas de proteção social sobre a base de rendas trabalhistas não parece ter funcionado bem na ALC: menos da metade dos trabalhadores da região está contribuindo com os sistemas previdenciários, o que gera uma significativa desproteção para amplos segmentos da sociedade, em especial para aqueles setores de rendas médias e baixas.

Além disso, este financiamento introduziu distorções notáveis no funcionamento dos mercados de trabalho na região e constitui uma das explicações aos altos níveis de informalidade[4]. Por isso, é necessário avaliar opções, tanto tributárias como não tributárias, que considerem a situação de partida do sistema fiscal, os efeitos econômicos de cada alternativa e a economia política de sua reforma.

[4] *Vide* Levy (2008); Pagés (2010), e as referências citadas nessas obras.

Gráfico 6.6

Aposentadoria tributária na América Latina e no Caribe por tipo de imposto como porcentagem do PIB (segundo uma média simples)

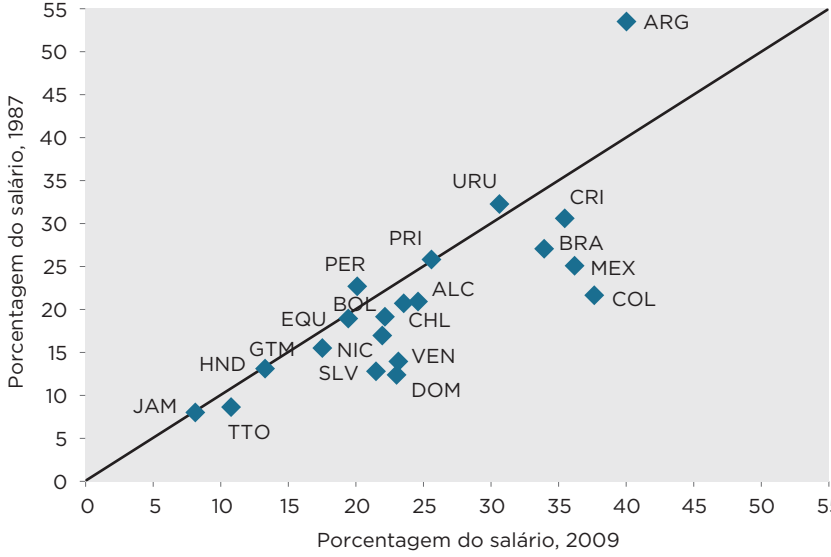


Fonte: Corbacho, Fretes e Lora (2013), sobre a base de BID e CIAT (2012).

A arrecadação fiscal na ALC continua sendo inferior, de maneira significativa, à dos países da OCDE, apesar dos avanços recentes (veja a evolução desde 1990 até hoje no Gráfico 6.6). Ainda que nesta matéria exista uma alta heterogeneidade entre as economias da região (Argentina, Brasil ou Uruguai têm uma arrecadação tributária em termos de produto similar à média da OCDE, enquanto na América Central e no Caribe as taxas tributárias são muito inferiores), a média deste encargo fiscal é oito pontos menor que a que se observa entre as economias avançadas (17,5% frente a 25,4% do PIB em média no período de 2006-10; Corbacho, Fretes e Lora, 2013), uma diferença que não se explica totalmente pelo menor renda *per capita*.

A disparidade principal entre a arrecadação tributária dos países da região e os da OCDE provém dos impostos diretos sobre a pessoa física. Entre outras razões, pela menor contribuição do imposto de renda pessoa física (2% do PIB frente a 9% em países da OCDE), cuja

Gráfico 6.7
Contribuições sociais e impostos sobre as folhas de pagamento na América Latina e no Caribe, 1987–2009 (como porcentagem do salário)



Fonte: Lora e Fajardo (2012).

base é muito reduzida pela combinação de vários elementos, como a mencionada informalidade do trabalho, a multiplicidade de isenções tributárias e a debilidade dos órgãos de arrecadação. Esta diferença é maior se se incorporam as contribuições sociais, que na ALC são inferiores, não apenas pelos fatores que foram assinalados, mas também porque algumas das reformas dos sistemas previdenciários dos anos 1990 reduziram o papel do Estado nestas políticas. Em contrapartida, no caso dos impostos de renda das sociedades, a arrecadação na região se aproxima a 3,4% do PIB no último quinquênio, um número que se aproxima bastante da média dos países desenvolvidos (3,9%, segundo a OCDE-CEPAL, 2011).

Ainda que seja claro que este encargo fiscal (imposto de renda da pessoa física e as contribuições aos sistemas previdenciários e de saúde) é reduzido, ele recai quase integralmente sobre os trabalhadores formais, graças ao desenho do sistema, às práticas de desvio e evasão e à fiscalização seletiva. Neste sentido, como simboliza o Gráfico 6.7, o encargo fiscal sobre cada trabalhador formal em conceito de contri-

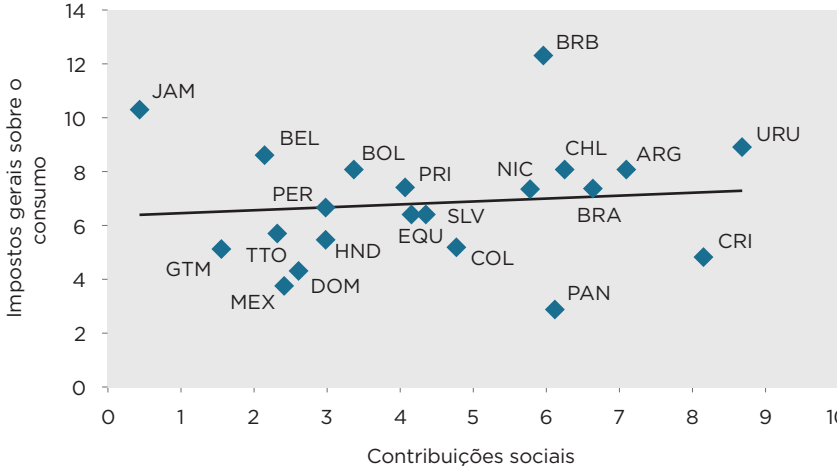
buições para saúde e aposentadorias por si só se situa, em média, em 22% do salário (número que supera os 30% na Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, México e Uruguai), depois de ter passado por aumentos de maneira generalizada desde os anos 1980 (Corbacho, Fretes e Lora, 2013). Além disso, é necessário agregar outros custos não salariais que se depreendem da proteção ao emprego, das férias e dos custos por demissão, que somam sobre o trabalho formal 13 pontos percentuais adicionais. Neste aspecto, destacam-se os casos do Brasil e Peru, onde o custo suplementar é de 25 e 32 pontos, respectivamente (Pagés, 2010). Este conjunto de dados convida a ser precavido com estes impostos em razão de seus potenciais efeitos para debilitar os incentivos. A principal margem para gerar rendas, portanto, dentro dos impostos de renda pessoa física, parece ser reduzir o nível de mínimo isento (isto é, baixar o nível de renda a partir do qual se começa a pagar, visto que hoje é sumamente elevado para os padrões internacionais), de modo que os estratos de renda média alta também contribuam (OCDE-CEPAL, 2011; Corbacho, Fretes e Lora, 2013).

Entre as fontes de financiamento alternativas, destacam-se os impostos sobre o consumo (sobre o valor agregado e sobre produtos específicos), as rendas por matérias-primas e os impostos sobre as propriedades. A opção que provavelmente conta mais com o apoio como fonte de financiamento dos sistemas de proteção social é a dos impostos sobre consumo[5]. Está claro que na ALC estes impostos já representam uma grande parte da arrecadação, com níveis apenas mais baixos que os observados em países da OCDE (6,3% frente ao 6,6% do PIB). No entanto, existem notáveis diferenças entre países, como se pode observar no Panamá, com 2,9%; no México com 3,8%; na Colômbia com 5,3%; e na maioria das economias da América Central (veja o Gráfico 6.8).

Uma opção para aumentar a arrecadação deste gravame é o denominado "imposto sobre o valor agregado (IVA) personalizado", pelo qual se eliminariam as numerosas deduções e os demais gastos tributários existentes neste imposto na região e se compensaria os decis mais pobres com transferências diretas (Barreix, Bes e Roca, 2010 e

[5] *Vide* Levy (2008), e Antón Sarabia, Hernández e Levy (2012), para o caso do México.

Gráfico 6.8
Imposto sobre o consumo e contribuições obrigatórias à saúde e aposentadorias na América Latina e no Caribe, 2010 (como porcentagem do PIB)



Fuente: BID e CIAT (2012).
Nota: O dado de contribuições sociais inclui todas as contribuições a aposentadorias e saúde públicas e privadas de contribuição obrigatória.

2012). Segundo diferentes estudos no Chile, na Colômbia, na Costa Rica, no Equador, em El Salvador, na República Dominicana e no Uruguai, esta medida, combinada com ligeiras modificações nas taxas em alguns dos casos, permitiria arrecadar entre um e dois pontos do PIB para o financiamento da reforma previdenciária. E se anularia uma fonte de regressividade e opacidade no orçamento público.

Além disso, a literatura especializada argumenta que a decisão de substituir contribuições sociais por impostos sobre o consumo poderia ter efeitos positivos sobre o nível de emprego formal e a competitividade da economia. Como se demonstra em Bird e Smart (2011), a base tributária do IVA é maior que a das contribuições sociais, em razão de que onera os benefícios empresariais. Isto é, o IVA permite arrecadar as mesmas rendas que as contribuições sociais, mas a uma taxa tributária legal mais baixa, e reduz as ineficiências criadas pelo sistema tributário. Segundo os autores, graças a este potencial arrecadatório superior, poder-se-iam compensar alguns dos incentivos à informalidade que o IVA gera (*vide* Emran e Stiglitz, 2005). Dentro de

seu modelo, que conta com um setor informal da economia, Bird e Smart mostram que uma reforma fiscal neutral em termos de arrecadação, que inclua a subida do IVA e a redução das contribuições dos trabalhadores e das empresas, abriria a possibilidade ao aumento do tamanho da economia (e do emprego) formal e ao maior nível dos salários reais.

Esses resultados, que devem ser avaliados empiricamente, derivam de dois canais: a redução dos custos trabalhistas de contratação das empresas (que, por sua vez, poderiam transmitir ao IVA preços maiores) e o fato de que as contribuições não são ajustáveis entre fronteiras, enquanto o IVA sobre os produtos exportados é restituído[6]. Em todo caso, trata-se de uma via pela qual optaram, há décadas, a Austrália, a Dinamarca e a Nova Zelândia e, inclusive, recentemente, algumas economias da Europa (Alemanha, Espanha e França) a adotaram como resposta frente à crise (com uma redução nas contribuições sociais, em alguns casos, de maneira temporária, para públicos de difícil empregabilidade).

Esta medida poderia ser implementada mediante a vinculação, segundo o marco legal, de uma parte da arrecadação do IVA com o financiamento do sistema previdenciário (concretamente, da aposentadoria universal e dos subsídios às contribuições, de acordo com a proposta demonstrada no Capítulo 5). Desta forma, compensar-se-ia o caráter regressivo deste imposto, a relação entre o pagamento de impostos e o uso dessas rendas se reforçaria e se favoreceria uma gestão dos recursos de modo mais responsável (ao limitar a extensão dos benefícios à arrecadação disponível).

Uma segunda fonte de financiamento provém do fato de que vários dos países da região (entre os quais se destacam Argentina, Bolívia, Chile, México, Peru) são exportadores líquidos de matérias-primas. Por isso, poderiam empregar parte das rendas associadas, tributárias e não tributárias, a título de recurso adicional para financiar a reforma previdenciária. Atualmente, a ALC arrecada quase dois pon-

[6] Veja o estudo inspirador de McLure (1981), bem como OCDE (2007), e González-Páramo e Melguizo (2013), para uma revisão quantitativa da literatura sobre o tema.

tos do PIB em impostos sobre os recursos naturais, o dobro em comparação com o início dos anos 1990 (veja o Gráfico 6.6).

Deste modo, os critérios de eficiência econômica e suficiência arrecadatória se uniriam aos de equidade intergeracional, já que os altos preços sustentados desde 2000 geraram rendas extraordinárias que deveriam ser distribuídas entre as gerações atuais e as futuras. Não obstante, tanto no caso do IVA (Hemming, 2013) como, especialmente, no de rendas por matérias-primas, deverão ser incorporadas considerações cíclicas, em razão do fato de que o consumo e os preços mostram uma elevada volatilidade. Enquanto nos tributos sobre recursos naturais não renováveis será preciso considerar seu horizonte de esgotamento, para o que se terá de prever regras e instituições específicas.

Por último, uma fonte especial de arrecadação na região é constituída pelas taxas sobre as propriedades (imobiliárias, veículos, terrenos), que produzem rendas muito reduzidas (apenas 0,5% do PIB). Porém tal possibilidade mostra um obstáculo: ainda que seja um tributo que deveria entrar em uma reforma tributária geral, sua natureza e a gestão por parte das entidades locais tornam difícil sua utilização para financiar uma política nacional como o aumento da cobertura previdenciária.

Favorecer a economia política e assegurar a sustentabilidade: regras e instituições

A reforma previdenciária exige um Estado eficaz e eficiente, para o que se necessita reforçar os cenários institucionais nos quais as políticas previdenciárias se projetam, aplicam e financiam. Em função de cada país, esta recomendação geral se materializaria em diferentes graus: desde melhores estatísticas (fiscais e previdenciárias), mecanismos de avaliação e cálculo de orçamento plurianual até regulamentações fiscais que incorporem de maneira formal e periódica os passivos previdenciários contingentes. Futuramente, a região pode aspirar ao estabelecimento de conselhos fiscais independentes, que avaliem as perspectivas a médio prazo das contas públicas sobre a

base dos compromissos explícitos e implícitos. Daqui em diante, este capítulo desenvolve tais propostas.

No âmbito das aposentadorias, em primeiro lugar, necessita-se de mais e melhor informação. É fundamental dispor de dados e estudos atuariais da situação e das perspectivas do sistema previdenciário para poder avaliar se cumprirá com as funções de prevenção da pobreza na terceira idade e manutenção do nível de vida depois da aposentadoria. Essas análises deveriam ser globais (isto é, com base nos esquemas dos trabalhadores do setor privado e dos funcionários do governo central e regional). Além disso, os dados têm de ser transmitidos à sociedade com simplicidade, credibilidade, em caráter público e periódico. Um bom exemplo na região é o de Barbados, onde o Sistema Nacional de Aposentadorias é obrigado por lei a realizar uma revisão atuarial e apresentá-la no Parlamento. No final dos anos 1990, esta norma permitiu antecipar boa parte dos desafios que caracterizam os sistemas públicos de repartição. Neste cenário, criou-se um subcomitê com representantes do governo, sindicatos, empresas privadas e acadêmicos, que propuseram publicamente as opções de reforma. Algumas das propostas foram o aumento das contribuições, o aumento das contribuições junto à idade de aposentadoria ou a redução de benefícios. Depois de submetê-las a uma consulta pública, o Estado optou pela que conquistou o maior apoio público.

No entanto, as projeções deveriam incorporar de maneira explícita a incerteza associada pela evolução econômica, demográfica e, inclusive, política. Apenas assim se poderia superar o ceticismo com o qual muitos gestores de políticas públicas e a população em geral acolhem as estimativas de longo prazo do gasto com aposentadorias por parte do Estado. Nos Estados Unidos, estas análises são realizadas pela Departamento Orçamentário do Congresso e incluem os diferentes cenários ou rentabilidade dos investimentos, entre outros fatores (Departamento Orçamentário do Congresso, 2001). Uma alternativa, diante da menor disponibilidade dos dados históricos na região, seria a construção de diferentes cenários: demográficos (sobretudo pelos fluxos migratórios), macroeconômicos (produtividade e emprego) e institucionais (taxa de cobertura e nível de aposentadorias), como propõem Doménech e Melguizo (2008) para a Espanha.

Em segundo lugar, as decisões sobre a política do gasto previdenciário devem ser incorporadas em um cálculo orçamentário plurianual, em razão de seu impacto a médio e longo prazo. Neste sentido, os orçamentos poderiam integrar, quantitativamente (dentro de um cenário fiscal ou um regulamento fiscal) ou qualitativamente, as projeções de gasto público associadas às aposentadorias e suas alternativas de financiamento. Uma prática que reflete de maneira muito positiva a união de regulamentos fiscais e os compromissos das aposentadorias é o Grupo de Trabalho sobre Envelhecimento que funciona dentro da Comissão Europeia. Esta equipe, formada por funcionários da própria Comissão Europeia e representantes dos países da União Europeia, realiza, a cada três anos, projeções do gasto público em aposentadorias, saúde, dependência, desemprego e educação, que se utilizam na avaliação dos objetivos de déficit público do Pacto de Estabilidade e Crescimento (Comissão Europeia, 2012).

A região conta com um sólido ponto de partida, já que muitas das economias têm marcos ou regulamentações fiscais em vigor (Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, Jamaica, México, Panamá, Peru e Venezuela)[7]. Nos casos de países exportadores de matérias-primas, poder-se-ia colocar em prática com a inclusão das projeções do gasto com aposentadorias dentro da regulamentação fiscal, combinada com um fundo que acumule rendas derivadas tanto do IVA como dos recursos renováveis. De fato, Chile, México e Venezuela já contam com ambas as instituições (um regulamento e um fundo de reserva), enquanto a Colômbia e o Peru têm apenas um regulamento fiscal (Villafuerte, López- Murphy e Ossowski, 2010).

Para forçar que os princípios de financiamento sejam cumpridos, poder-se-ia exigir que qualquer mudança nas regras do sistema previdenciário necessitassem de uma ampla maioria no Congresso (por exemplo, se o Governo decidir modificar os critérios de atualização de aposentadorias não contributivas). A medida poderia ser ampliada, inclusive, diante da necessidade de criar um novo recurso tributário, ampliar a porcentagem do IVA presumido ou eliminar um gasto existente. Esta regra poderia ser implementada por meio de um fundo de

[7] *Vide* FMI (2009) e Berganza (2012), para uma revisão das regulamentações fiscais na região.

estabilização (constituído sobre a base do IVA presumido ou de impostos sobre matérias-primas) que também permitiria as variações cíclicas da economia[8]. Desse modo, as rendas extraordinárias que produzem os bons momentos seriam poupados para compensar as etapas nas quais o PIB e o consumo se desaceleram e a arrecadação é menor.

Em terceiro lugar, a experiência em alguns países da OCDE mostra as vantagens de contar com instituições fiscais independentes que se ocupem da elaboração das projeções e de calcular o impacto (sobre o saldo fiscal e sobre a economia) de alternativas de reforma previdenciária[9]. Estas instituições podem tomar como referência as avaliações do gasto público associado com o envelhecimento (aposentadorias, saúde, dependência, desemprego e educação) realizadas na Comissão Europeia ou, ainda mais ambiciosos, as práticas dos conselhos fiscais da Holanda ou Suécia e o mencionado Departamento Orçamentário do Congresso dos Estados Unidos. Este último órgão foi criado há três décadas, é independente do governo e conta com quase 250 funcionários e um orçamento próximo aos 50 milhões de dólares anuais. Não realiza recomendações, mas análises públicas para informar as decisões orçamentárias e econômicas, bem como as projeções de rendas e gastos, em especial nos âmbitos da saúde e aposentadorias a médio (10 anos) e longo prazo (75 anos). Todos esses argumentos levam a considerá-lo o exemplo de maior êxito no âmbito internacional e um bom modelo (Curristine, Harris e Seiwal, 2013).

Dentro da região, o Consejo Consultivo Previsional [Conselho Consultivo Previdenciário] do Chile, constituído em 2009 para avaliar o Sistema de Aposentadorias Solidárias, pode ser considerado como um passo nesta direção. A entidade, que conta com cinco membros de reconhecido prestígio em aposentadorias, assessora o ministro do Trabalho e Previdência Social e o ministro da Fazenda em matérias relacionadas ao Sistema de Aposentadorias Solidárias (inclusive nos métodos, critérios e parâmetros gerais que incidem na outorga e na revisão dos benefícios) e analisa seu impacto no mercado de traba-

[8] Para o caso do México, veja Hemming (2013).
[9] Para uma revisão, *vide* Debrun, Hauner e Kumar (2009), e Hagemann (2010).

lho, os incentivos à poupança e os efeitos fiscais. Esses exames e relatórios são públicos. A iniciativa não supõe renunciar as políticas que devem continuar sendo responsabilidade dos ministérios a este cargo, mas permite dispor de uma institucionalidade mais técnica e menos dependente do período político.

Em quarto e último lugar, seria aconselhável que alguma instituição do Estado, existente ou criada para tal fim, inclua o mandato de avaliação e análise do sistema previdenciário em sua integralidade e em sua interação com outras políticas, como as vinculadas com a saúde e o desemprego. Em muitas ocasiões, o desenho das aposentadorias não contributivas se realiza sem a coordenação com áreas afins e às vezes sem cruzar as bases de dados de beneficiários de aposentadorias contributivas. Igualmente, o órgão deveria estudar as fontes de financiamento alternativas e o alcance sobre as receitas de rendas e de gasto público.

Conclusões

Um requisito básico em qualquer reforma previdenciária de aumento da cobertura é sua sustentabilidade fiscal. Os avanços na poupança previdenciária e na cobertura projetados para a reforma proposta permitirão reduções da pobreza e da desigualdade, e poderão ser superiores em termos de poupança aos estimados para um cenário de não reforma (em especial se cair no "piso escorregadio" das aposentadorias não contributivas). Não obstante, a reforma requererá rendas públicas adicionais em curto prazo e, provavelmente, em médio prazo também. Por isso, é necessário que seja acompanhada de uma análise das opções factíveis e concretas de financiamento, bem como de sua institucionalidade.

Sobre a base dos níveis de arrecadação das principais figuras tributárias da região, este capítulo sustenta que o esquema de financiamento da reforma previdenciária deve incorporar os diferentes efeitos econômicos, em termos de eficiência (em especial sobre o mercado de trabalho), equidade e estabilidade das diversas classes de tributos. Uma recomendação central é reduzir a grande quantidade de encargos ao trabalho formal ou, ao menos, não lhe adicionar mais encar-

gos, por seus efeitos negativos sobre a formalidade trabalhista. Nesse sentido, propõe-se aprofundar em vias alternativas de financiamento, como os impostos sobre o consumo e as rendas públicas pelas matérias-primas.

A complexa economia política que caracteriza a política fiscal e previdenciária, desafiante, sobretudo na ALC, requer que as reformas incorporem um reforço dos cenários fiscais, que deverão continuar preservando a sustentabilidade fiscal e a possibilidade de estabilização macroeconômica. Porém, ao mesmo tempo, as mudanças no sistema previdenciário deveriam responder às demandas sociais (pobreza, educação, infraestrutura) e antecipar as pressões de gastos sociais relacionados ao envelhecimento. Este critério, além disso, poderia ajudar a restabelecer a confiança dos cidadãos no Estado, um valor que atualmente está limitado em boa parte dos países da ALC.

O capítulo reconhece que iniciar este processo de reforma não é fácil. A região é relativamente jovem e isso explica a razão pela qual as aposentadorias não estejam entre as principais preocupações dos cidadãos. A este fato se une a opinião dos partidos, tanto dos que estão no poder como dos que estão na oposição, que veem esta reforma como uma iniciativa especialmente arriscada em termos políticos. Uma opção é comunicar claramente o impacto que uma reforma previdenciária poderia ter na redução da pobreza e no aumento da formalidade entre os trabalhadores de renda baixa e entre as classes médias. Para contribuir com este objetivo, podem ser constituídas comissões de reforma, que contem com integrantes de reconhecido prestígio nacional e internacional e que permitam apoios públicos tanto de instituições do Estado como do setor privado e acadêmico. A melhor prática na região é, provavelmente, o mencionado Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional [Conselho Assessor Presidencial para a Reforma Previdenciária] no Chile. Os 15 especialistas independentes que o compõem realizaram sessões de trabalho com acadêmicos, representantes do setor empresarial, organizações de trabalhadores, de órgãos internacionais, e sobre essa base elaboraram um relatório (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006) no qual se baseou a reforma aprovada em 2008. A experiência exposta de Barbados mostra, igualmente, que este método pode ser ampliado às diferentes realidades da região.

Se os países da região conseguem superar estes desafios políticos, observarão que este é um bom momento para abordar as reformas, precisamente porque a estrutura demográfica ainda é jovem, pela emergente classe média como um fator de mudança, porque na última década foram efetuados avanços na gestão macroeconômica e porque, para boa parte da região, a conjuntura econômica é favorável. Além disso, este tipo de reforma poderia impulsionar o crescimento potencial da região. É preciso aproveitar essas boas perspectivas, já que a janela da oportunidade vai se fechar e as reformas serão mais urgentes e cada vez mais custosas.

ANEXO METODOLÓGICO

Apresenta-se aqui uma breve resenha metodológica dos pressupostos utilizados para o cálculo das estimativas, com base nas pesquisas realizadas em domicílios, presentes neste livro.

As pesquisas utilizadas para as estimativas são detalhadas no quadro A1. A cobertura geográfica destas abrange todo o território nacional, salvo a pesquisa aplicada na Argentina que inclui 31 aglomerados urbanos e não atende a zona rural.

Apresentam-se dois tipos de indicadores de cobertura da previdência: por um lado, a cobertura entre os trabalhadores ativos e, por outro lado, a cobertura dos idosos. Com relação à cobertura previdenciária da população ativa (contribuição dos ativos) considerou-se a população entre 15 e 64 anos, observando as seguintes limitações:

i. A condição de seguridade: todas as pesquisas perguntam sobre a condição da contribuição, salvo as da Bolívia e da República Dominicana, que se referem à afiliação.
ii. O alcance: alguns perguntam aos trabalhadores ativos e outras apenas aos trabalhadores assalariados (Argentina, Equador, Peru, República Dominicana e Venezuela).
iii. Na maioria das pesquisas, a pergunta sobre contribuição/afiliação se refere tanto à atividade principal como à secundária, mesmo que em alguns países apenas se considere a atividade principal (Equador, El Salvador, Nicarágua e Peru).

Essas características fazem com que os indicadores não sejam totalmente comparáveis entre os países, mesmo que esta seja a melhor aproximação destes com relação ao que se conta até o momento.

Em relação à cobertura passiva, considerou-se como referência a população de 65 anos de idade ou mais, e a construção da variável que atendeu às seguintes questões:

i. A pessoa tem coberturas e recebe rendas por pensão ou aposentadoria.
ii. A maioria dos países apenas faz referência à cobertura do sistema contributivo nacional, e alguns também indagam sobre a cobertura do regime não contributivo (Argentina, Bolívia, Chile, Costa Rica, Equador e México). Na maioria dos países, podem ser distinguidos ambos os tipos de cobertura, mas, no caso da Argentina, não é possível saber o tipo de regime que financia a prestação a partir dos dados da pesquisa.

Para as variáveis de corte (gênero, decil de renda do trabalho, tamanho da empresa, tipo de ocupação), utilizou-se a mesma metodologia que em Rofman e Oliveri (2011).

Por último, ao longo deste livro, quando se apresentam médias da região da América Latina e do Caribe (ALC), estas correspondem às médias ponderadas pela população de cada país.

Tabela A1
Fontes de dados utilizadas no livro

País	Ano	Ronda	Nome da Pesquisa	Agência Executora
ARG	2010	II Sem	Encuesta Permanente de Hogares – Continua (EPHC) INDEC	
BOL	2009	Nov-Dez	Encuesta de Hogares (EH)	INE
BRA	2011	Set	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD	IBGE
CHL	2011	Nov-Dez	Encuesta CASEN (CASEN)	MIDEPLAN
COL	2010	III Trim	Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)DANE	
CRI	2010	Jul	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (ENAHO)	DGEC
DOM	2010	Out	Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT)	BCRD
EQU	2010	Dez	Encuesta Periódica de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)	INEC
GTM	2010	Anual	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI)	INE
HND	2010	Maio	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM)	DGEC
JAM	2012	Out	Labour Force Survey (LFS)	STATIN – PIOJ
MEX	2010	Ago-Nov	Encuesta Nacional sobre Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)	INEGI
NIC	2010	III Trim	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	INEC
PAN	2010	Ago	Encuesta Hogares (EH)	DEC
PER	2010	Anual	Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)	INEI
PRI	2010	Out-Dez	Encuesta Permanente de Hogares (EPH)	DGEEC
SLV	2010	Anual	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)	DGEC
URU	2010	Anual	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	INE
VEN	2010	II Sem	Encuesta de Hogares por Muestreo (EHM)	INE

Fonte: Elaboração própria com base nas pesquisas em domicílios dos países da região.

Tabela A2
Nomenclatura padrão para a denominação dos países

País	Nomenclatura padrão
Argentina	ARG
Bahamas	BHS
Barbados	BRB
Belize	BLZ
Bolívia	BOL
Brasil	BRA
Chile	CHL
Colômbia	COL
Costa Rica	CRI
Equador	EQU
El Salvador	SLV
Guatemala	GTM
Guiana	GUI
Honduras	HND
Jamaica	JAM
México	MEX
Nicarágua	NIC
Panamá	PAN
Paraguai	PRI
Peru	PER
República Dominicana	DOM
Trinidade e Tobago	TTO
Uruguai	URU
Venezuela	VEN

Referências bibliográficas

Aguirre, M. 2012. *Elaboración de un estudio de cuña fiscal para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, México, Perú, Dominicana, Uruguay y Venezuela*. Washington, D.C.: BID. (Documento mimeografado.)

Águila, E., C. Díaz, M. Manqing Fu, A. Kapteyn y A. Pierson. 2010. *Envejecer en México: condiciones de vida y salud*. Cidade do México: Centro Fox, AARP y RAND Corporation.

Ahmad, A. e C. Pagés. 2009. "Are All Labor Regulations Equal? Evidence from Indian Manufacturing." *Journal of Comparative Economics*, vol. 37(1):62–75 (março) (Elsevier).

Albrecht, J., L. Navarro e S. Vroman. 2009. "The Effects of Labour Market Policies in an Economy with an Informal Sector." *Economic Journal*, vol. 119(539):1105–29, 07 (Royal Economic Society).

Alesina, A. e R. Perotti. 1997. "The Welfare State and Competitiveness." *American Economic Review*, vol. 87(5):921–939.

Almeida, R. e P. Carneiro. 2012. "Enforcement of Labor Regulation and Informality." *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 4(3):64–89 (julho) (American Economic Association).

Amarante, V., M. Manacorda, A. Vigorito y M. Zerpa. 2011. *Social Assistance and Labor Market Outcomes: Evidence from the Uruguayan PANES*. Publicações do BID N. 79.879. Washington, D.C.: BID.

Andrade, A., M. Bruhny D. McKenzie. 2012. "A Helping Handor the Long Arm of the Law? Experimental Evidence on What Governments Can Do to Formalize Firms." Documento de trabalho de pesquisa de políticas N. WPS6435, Série avaliações de impacto N. IE 92. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Antón, A., F. Hernández e S. Levy. 2012. *The End of Informality in Mexico? Fiscal Reformfor Universal Social Insurance*. Washington, D.C.: BID.

Antunes, A. R. e T. V. Cavalcanti. 2007. "Start Up Costs, Limited Enforcement, and the Hidden Economy." *European Economic Review*, Vol. 51(1):203–224.

Arenas de Mesa, A. e C. Mesa-Lago. 2006. "The Structural Pension Reform in Chile: Effects, Comparisons with Other Latin American

Reforms, and Lessons." *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22(1):149–167. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

Argueta, N. 2011. *Entre el individuo y el Estado: condicionantes financieros del sistema de pensiones en El Salvador*. San Salvador, El Salvador: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo) y Friedrich Ebert Stiftung.

Ashraf, N., D. Karlan e W. Yin. 2006. "Female Empowerment: Impact of a Commitment Savings Product in the Philippines." Documento de trabalho N. 949 New Haven, CT: Economic Growth Center, Yale University.

Attanasio, O., C. Meghir e A. Otero. 2011. "Pensiones, trabajo e informalidad: impacto de la reforma previsional de Chile de 2008". Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos, Gobierno de Chile. Disponível em: http://www.dipres.gob.cl/594/articles-89389_doc_2pdf.pdf.

Auerbach, A. J., J. Gokhale e L. J. Kotlikoff. 1991. "Generational Accounting: A New Approach for Understanding the Effects of Fiscal Policy on Saving." Documento de trabalho N. 9107 Cleveland, OH: Federal Reserve Bank of Cleveland.

_____. 1994. "Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy." *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8(1):73–94 (American Economic Association).

Auerbach, P., M.E. Genoni e C. Pagés. 2007. "Social Security Coverage and the Labor Market in Developing Countries." Documentos de discussão do IZA N. 2979. Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).

Autor, D. H., J. J. Donohue e S. J. Schwab. 2006. "The Costs of Wrongful-Discharge Laws." *The Review of Economics and Statistics*, vol. 88(2):211–231 (maio) (MIT Press).

Banco Mundial. 1994. Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento. Washington, D.C.: Banco Mundial.

_____. s/f. *Pensions database*. Washington, D.C.: Banco Mundial, Social Protection and Labor Unit, Human Development Network. Disponível em: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSO- CIALPROTECTION/EXTPENSIONS/0,,contentM-

DK:23231994~menu- PK:8874064~pagePK:148956~piPK:216618~-theSitePK:396253,00.html.

_____. Varios años. *Indicadores del Desarrollo Mundial*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Banco de Previsión Social de Uruguay. s/f. Informação extraída do site. Disponível em: http://www.bps.gub.uy/.

Barr, N. e P. Diamond. 2006. "The Economics of Pensions." *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 22(1):15–39. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

Barreix, A., M. Bes e J. Roca. 2010. *El IVA personalizado. Aumentando la recaudación y compensando a los más pobres*. (Documento mimeografado.)

_____. 2012. "Resolviendo la trinidad imposible de los impuestos al consumo. El IVA personalizado". En: A. Bárcena y N. Serra (eds.), *Reforma fiscal en América Latina: ¿qué fiscalidad para qué desarrollo?* Barcelona: CEPAL y CIDOB.

Barros, R. Paes de, F. H. G. Ferreira, J. R. Molinas Vega e J. Saavedra Chanduvi, 2009. "Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean," World Bank Publications, The World Bank, number 2580.

BBVA (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria). 2007. *Hacia el fortalecimiento de los sistemas de pensiones en México: visión y propuestas de reforma*. Ciudad de México: BBVA.

_____. 2008a. *Presente y futuro del sistema pensional colombiano: diagnóstico y propuestas de reforma*. Bogotá: BBVA.

_____. 2008b. *Una mirada al sistema peruano de pensiones: diagnóstico y propuestas*. Lima: BBVA.

Behrman, J., O. S. Mitchell, C. Soo e D. Bravo. 2012. "Financial Literacy, Schooling, and Wealth Accumulation." *American Economic Review*, vol. 102(3):300–304.

Bell, L. 1997. "The Impact of Minimum Wages in Mexico and Colombia." *Journal of Labor Economics* Vol. 15(3). suppl.: S102–S135.

Berganza, J. C. 2012. "Fiscal Rules in Latin America. A Survey." Documentos esporádicos N. 1208 Madri: Banco da Espanha.

Bérgolo, M e G. Cruces. 2011. "Labor Informality and the Incentive Effects of Social Security: Evidence from a Health Reform in Uruguay." Publicações do BID N. 62.318 Washington, D.C.: BID.

Berstein, S. 2011. "Implementación de la reforma previsional en Chile". Documento de trabalho N. 45 Santiago do Chile: Superintendencia de Pensiones.

Beshears, J., J. J. Choi, D. Laibson e B. C. Madrian. 2011. "The Availability and Utilization of 401(k) Loans." Documento de trabalho do NBER N. 17.118 Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, Inc.

Besley, T. e R. Burgess. 2004. "Can Labor Regulation Hinder Economic Performance? Evidence from India." *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 119(1):91–134 (fevereiro) (MIT Press).

Betcherman, G., N. Meltem Daysal e C. Pagés. 2010 "Do Employment Subsidies Work? Evidence from Regionally Targeted Subsidies in Turkey." *Labour Economics*, vol. 17(4):710–722 (agosto) (Elsevier).

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2008. *Encuesta longitudinal de seguridad social en Lima Metropolitana (Peru) e México D.F*. Washington, D.C.: BID.

_____. 2010 Encuestas de hogares (circa 2010). Washington, D.C.: BID.

BID-Banco Mundial-OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos). 2013. *Una mirada a las pensiones en América Latina y el Caribe*. Paris: BID-Banco Mundial-OCDE.

BID y CIAT (Centro Interamericano de Administrações Tributárias). 2012. *Latin American and Caribbean Fiscal Burden Database*. Washington, D.C.: BID y CIAT.

Bird, R. y M. Smart. 2011. *Financing Social Insurance in Latin America*. (Documento mimeografado.)

Blanchard, O. J. e J. Tirole. 2008. "The Joint Design of Unemployment Insurance and Employment Protection: A First Pass." J*ournal of the European Economic Association*, vol. 6(1):45–77,03(MITPress).

Boeri, T. e P. Garibaldi. 2006. "Shadow Sorting." Documento de discusión del CEPR N. DP5487. Londres: Centre for Economic Policy Research.

Bosch, B. e R. M. Campos-Vázquez. 2010. "The Trade-offs of Social Assistance Programs in the Labor Market: The Case of the 'Seguro Popular' Program in Mexico." Série documentos de trabalho do

Centro de Estudios Económicos 2010–12. Cidade do México: Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México.

Bosch,M .e J.Guajardo. 2012. "Labor Market Impacts of Non-Contributory Pensions: The Case of Argentina's Moratorium." Publicações do BID N. 78.158 Washington, D.C.: BID.

Bosch, M. e W. F. Maloney. 2006. "Gross Worker Flows in the Presence of Informal Labor Markets. The Mexican Experience 1987–2002." Documento de discussão do CEP N. dp0753. Londres: Centre for Economic Performance, London School of Economics & Political Science.

_____. 2010. "Comparative Analysis of Labor Market Dynamics Using Markov Processes: An Application to Informality." *Labour Economics*, vol. 17(4):621–631 (agosto) (Elsevier).

Bosch, M. e M. Manacorda. 2010. "Minimum Wages and Earnings Inequality in Urban Mexico." Documento de discussão do CEPR N. 7.882 Londres: Centre for Economic Policy Research.

Bosch, M., y J. Esteban-Pretel. 2012. "Job Creation and Job Destruction in the Presence of Informal Markets." *Journal of Development Economics*, vol. 98(2):270–286 (Elsevier).

Bosch, M. R. Maldonado e N. Schady. 2013. "The Effects of the 'Bono de Desarrollo Humano' on the Labor Market." (Documento mimeografado.)

Bosch, M., M. B. Cobacho e C. Pagés. 2011. "Taking Stock of Eight Years of Implementation of Seguro Popular in Mexico." Washington, D.C.: BID. (Documento mimeografado.)

_____. 2013. "Effects of Non-Contributory Systems on Informality: Taking Stock of Eight Years of Implementation of Mexico's Seguro Popular." Em: M. Frölich, D. Kaplan, C. Pagés, D. Robalino y J. Rigolini (eds.), *Social Insurance and Labor Markets: How to Protect Workers while Creating Good Jobs*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

Bosch, M., E. Goñi-Pacchioni e W. Maloney. 2012. "Trade Liberalization, Labor Reforms and Formal–Informal Employment Dynamics." *Labour Economics*, vol. 19(5):653–667 (Elsevier).

Bosch, M., Maldonado e N. Schady. 2013. "The Effect of Conditional Cash Transfers on Formal Employment: The Case of Ecuador". (Documento mimeografado.)

Bosch, M. A. Melguizo e L. Oliveri. 2013. "Efectos del salario mínimo en América Latina". (Documento mimeografado.)

Bosch, M., A. Popova e A. F. Sánchez. 2013. "The Labor Supply Effects of Rural Pensions in Brazil." Washington, D.C.: BID. (Documento mimeografado.)

Bruhn, M. 2011. "Reforming Business Taxes: What is the Effect on Private Sector Development?" *World Bank Other Operational Studies* N. 11.053 Washington, D.C.: Banco Mundial.

Bruhn, M. e D. McKenzie. 2013. "Using Administrative Data to Evaluate Municipal Reforms: An Evaluation of the Impact of Minas Facil Expresso." Documento de trabalho de pesquisa de políticas N. 6.368 Washington, D.C.: Banco Mundial.

Busso, M., M.V. Fazio e S. Levy Algazi. 2012. "(In)formal and (Un)productive: the Productivity Costs of Excessive Informality in Mexico." Documento de trabalho do BID N. IDB-WP-341. Washington, D.C.: BID.

CAF (Corporación Andina de Fomento). 2012. *Finanzas públicas para el desarrollo: fortaleciendo la conexión entre ingresos y gastos.* CAF Banco de Desarrollo de América Latina, Reporte de Economía y Desarrollo. Bogotá: CAF.

Calmfors, L. e J. Driffill. 1988. "Centralization of Wage Bargaining." *Economic Policy*, N. 6:13–61.

Camacho, A. e E. Conover. 2011. "Manipulation of Social Program Eligibility." *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 3(2):41–65 (maio) (American Economic Association).

Camacho, A., E. Conover e A. Hoyos. 2009. "Effects of Colombia's Social Protection System on Workers' Choice between Formal and Informal Employment." Documentos CEDE 006003. Bogotá: Universidad de los Andes, CEDE.

Cannobbio, L. e Jeri, T. 2010. "Estadísticas sobre las personas adultas mayores: un análisis de género". Relatório final. Santiago de Chile: Senama (Servicio Nacional del Adulto Mayor).

Carranza, L., A. Melguizo e D. Tuesta. 2012. "Matching Pension Schemes in Colombia, Mexico and Peru: Experiences and Prospects". Em: R. Holzmann, R. Hinz, N. Takayama y D. Tuesta (eds.), *Matching Defined Contributions Schemes: Role and Limits to*

Increase Coverage in Low and Middle Income Countries (pp. 193–213). Washington, D.C.: Banco Mundial.

Carvalho Filho, I. E. 2008. "Old-age Benefits and Retirement Decisions of Rural Elderly in Brazil." *Journal of Development Economics*, Vol. 86(1):12–146 (abril) (Elsevier).

CBO (Departamento Orçamentário do Congresso dos EUA). 2001. "Uncertainty in Social Security's Long-Term Finances: A Stochastic Analysis." Washington, D.C.: CBO.

Celade (División de población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2011. *Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950–2100. Revisão 2011*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponível em: http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/ basedatos_BD.htm.

Centro de Microdatos. 2012. Informação extraída do site. Santiago de Chile: Universidad de Chile. Disponível em: http://www.microdatos.cl/.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). s/f. *Base de datos sobre gasto público social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, División de desarrollo social. Disponível em: http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/.

_____. 2012. *Gasto social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, Portal de inversión social en la región. Disponível em: http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/.

Choi, J. J., D. Laibson, B. C. Madrian e A. Metrick. 2004. "Saving for Retirement on the Path of Least Resistance." Levine's Bibliography 122247000000000606, UCLA Department of Economics.

Clark, R. e M. D'Ambrosio. 2002. "Saving for Retirement: The Role of Financial Education." TIAA-CREF Institute Working Paper N. 4-070102-A.

Clark, R., M. D'Ambrosio, A. McDermed y K. Sawant. 2003. "Financial Education and Retirement Saving." TIAA-CREF Institute Working Paper N. 11-020103.

Clements, B., D. Coady, F. Eich, S. Gupta, A. Kangur, B. Shang y M. Soto. 2012. *The Challenge of Public Pension Reform in Advanced and Emerging Market Economies*. Occassional Paper N. 275 Washington, D.C.: FMI.

Comisión Europea. 1994. *Growth, Competitiveness, and Employment. The Challenge sand Ways forwar dinto the 21st Century*. Bruxelas: Comissão Europeia, Boletim da Comunidade Europeia.

_____. 2012. "The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States(2010–2060)." *European Economy* 2.

Consar (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro). s/f. Información extraída do site. Cidade do México: Consar. Disponível em: http://www.consar.gob.mx/index.shtml.

Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Presidencial. 2006. *El de- recho a una vida digna en la vejez. Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Presidencial*. Santiago de Chile: Consejo Asesor Presidencial.

Corbacho, A. e G. Schwartz. 2007. "Fiscal Responsibility Laws." Em: M. Kumar and T. Ter Minassian (eds.), *Promoting Fiscal Discipline*, pp. 58–106. Washington, D.C.: FMI.

Corbacho, A., V. Fretes e E. Lora (eds.). 2013. *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*. Serie Desarrollo en las Américas (DIA). Washington, D.C.: BID.

Corbacho, A., A. Gonzales e M. Ardanaz. 2013. *Structural Fiscal Balances in Latin America and the Caribbean: New Dataset and Estimations*. (Documento mimeografado.)

Corbo, V. e K. Schmidt-Hebbel. 2003. "Efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile." En: FIAP (ed.), *Resultados y desafíos de las reformas a las pensiones*, pp. 259–351.

Cotlear, D. 2011. "Population Aging: Is Latin America Ready?" Publicaciones del Banco Mundial N. 2.542 (abril). Washington, D.C.: Banco Mundial.

Cruces, G., S. Galiani e S. Kidyba. 2010. "Payroll Taxes, Wages and Employment: Identification through Policy Changes." *Labour Economics*, vol. 17(4):743–749 (agosto) (Elsevier).

Cuesta, J. e M. Olivera. 2010. "Social Security Distortions onto the Labor Market: Estimates for Colombia." Documento de trabalho de pesquisas políticas N. 5.390 Washington, D.C.: Banco Mundial.

Curristine, T., J. Harris y J. Seiwal. 2013. *Case Studies of Fiscal Councils – Functions and Impact*. Washington, D.C.: FMI.

Da Costa, R., J. R. de la Iglesia, E. Martínez e A. Melguizo. 2011. "The Economy of the Possible: Pensions and Informality in Latin America." Documento de trabalho do Centro de Desarrollo de la OCDE N. 295 Paris: OCDE.

Daude C., A. Melguizo e A. Neut. 2011. "Fiscal Policy in Latin America: Countercyclical and Sustainable?", *Economics e-Journal,* vol. 5, 2011-14. Disponível em: http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2011–14.

Daude, C. e A. Melguizo. 2010. "Taxation and More Representation? On Fiscal Policy, Social Mobility and Democracy in Latin America." Documento de trabalho do Centro de Desarrollo de la OCDE N. 294 Paris: OCDE.

Daveri, F. e G. Tabellini. 2000. "Unemployment and Taxes. Do Taxes Affect the Rate of Unemployment?" *Economic Policy*, 30:48–104.

De Andrade, G.H., M. Bruhm y D. McKenzie. 2001. "A Helping Hand or the Long Arm of the Law? Experimental Evidence on What Governments Can Do to Formalize Firms". Documento de trabalho de pesquisas de políticas Nr WPS 6435, Série avaliações de impacto N. IE 92. Washington, D.C.: Banco Mundial.

De Paula, A. e J. A. Scheinkman. 2007. "The Informal Sector." PIER Working Paper Archive 07-033. Philadelphia, PA: Penn Institute for Economic Research, Department of Economics, University of Pennsylvania.

Debrun, X., D. Hauner e M. S. Kumar. 2009. "Independent Fiscal Agencies." *Journal of Economic Surveys*, vol. 23(1):44–81.

Dethier, J. J., P. Pestieau e R. Ali. 2010. "Universal Minimum Old Age Pensions: Impact on Poverty and Fiscal Costs in 18 Latin American Countries." Documento de trabalho de pesquisa de políticas N. 5292 Washington, D.C.: Banco Mundial.

Disney, R. 2004. "Are Contributions to Public Pension Programmes a Tax on Employment?" *Economic Policy*, 9:267–311.

Djankov, S., R. La Porta, F. López-de-Silanes e A. Shleifer. 2002. "The Regulation of Entry." *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 117(1):1–37 (fevereiro) (MIT Press).

Doménech, R. e A. Melguizo. 2008. "Projecting Pension Expenditure in Spain: On Uncertainty, Communication and Transparency." Em: D. Franco (ed.): *Fiscal sustainability: Analytical Develop-*

ments and Emerging Policy Issues, pp. 707–729. Roma: Banca d'Italia.

Duflo, E. e E. Sáez. 2003. "The Role of Information and Social Interactions in Retirement Plan Decisions: Evidence from a Randomized Experiment." *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 118(3):815–842 (agosto) (MIT Press).

Edwards, S. e A. Cox Edwards. 2002. "Social Security Privatization Reform and Labor Markets: The Case of Chile." Documento do trabalho do NBER N. 8924 Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, Inc.

Emran, M. S. e J. E. Stiglitz. 2005. "On Selective Indirect Tax Reform in Developing Countries." *Journal of Public Economics*, vol. 89(4):599–623.

Encuesta de Protección Social de Chile. 2006. Microdatos. Santiago de Chile.

Encuesta de Protección Social para México, D.F. y Lima Metropolitana. 2008. BID. Washington, D.C.

Fajnzylber, E., G. Plaza e G. Reyes. 2009. "Better-informed Workers and Retirement Savings Decisions: Impact Evaluation of a Personalized Pension Projection in Chile." Research Working Paper Series N. 31. Santiago de Chile: Chilean Pension Supervising Authority.

Ferreira, F. H. G., J. Messina, J. Rigolini, L. F. López-Calva, M. A. Lugo e R. Vakis. 2013. *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. World Bank Latin America nand Caribbean Studies N. 11858. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Fields, G. 2009. "Segmented Labor Market Models in Developing Countries." En: H. Kincaid y D. Ross (eds.), *The Oxford Handbook of Philosophy of Economics*, pp. 476–510. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

FMI (Fundo Monetário Internacional). 2009. *Fiscal rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*. Washington, D.C.: FMI.

Forteza, A., I. Apella, E. Fajnzylber, C. Grushka, I. Rossi e G. Sanroman. 2009. "Work Histories and Pension Entitlements in Argen-

tina, Chile and Uruguay." Social Protection Discussion Papers N. 52446. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Fugazza,M. e J.F.Jacques. 2001."Unemployment and the Underground Economy." Palestra apresentada na Journée Jourdan (março). Paris: Université Paris Dauphine.

Galasso, V. e P. Profeta. 2002. "The Political Economy of Social Security: A Survey." *European Journal of Political Economy*, vol. 18(1):1–29 (março) (Elsevier).

Galiani, S. e P. Gertler. 2009. "Informe final sobre los cambios del programa 70 y más". Documento de discussão de Sedesol. Cidade do México: Sedesol, Instituto Nacional de Salud Pública.

Garroway, C. e J. R. de la Iglesia. 2012. "On the Relevance of Relative Poverty for Developing Countries." Documento de trabalho do Centro de Desarrollo de la OCDE N. 314 Paris: OCDE.

Gasparini, L., F. Gutiérrez e L. Tornarolli. 2007. "Growth and Income Poverty in Latin America and the Caribbean: Evidence from Household Surveys." *Review of Income and Wealth*, Vol. 53(2): 209–245,06. Ottawa, Ontario: International Association for Research in Income and Wealth.

Gill, I., T. Packard e J.Yermo. 2005. "Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America." Washington, D.C.: Banco Mundial e Stanford University Press.

Goñi Pacchioni, E. 2013. "Pandemic Informality." Washington, D.C.: BID.

González-Páramo, J. M. y A. Melguizo. 2013. "Who Bears Labour Taxes and Social Contributions? A Meta-analysis Approach." *SERIEs - Journal of the Spanish Economic Association,* Vol. 4(3):247–271. Gruber, J. 1994a. "The Incidence of Mandated Maternity Benefits." *American Economic Review*, vol. 84(3):621–641.

Gruber J. 1994b. *Payroll Taxation, Employer Mandates and the Labor Market: Theory, Evidence and Unanswered Questions*. (Documento mimeografado.)

Gruber, J. 1997. "The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile." *Journal of Labor Economics*, vol. 15(3), suppl.: S72–S101.

Gruber J. y A. B. Krueger. 1990. "The Incidence of Mandated Employer-provided Insurance: Lessons from Workers' compensation

insurance." Documento de trabalho do NBER N. 3557. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, Inc.

Hagemann, R. 2010. "Improving Fiscal Performance through Fiscal Councils." Documento de trabalho do Departamento de Economia da OCDE N. 829 Paris: OCDE.

Hamermesh, D. S. 1993. *Labor Demand*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Harris, J. R. e M. P. Todaro. 1970. "Migration, Unemployment & Development: A Two-Sector Analysis." *American Economic Review*, vol. 60(1):126–42.

Hart, K. 1973a. "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana." *Journal of Modern African Studies*, vol. 11(1): 61-69.

_____. 1973b. *Employment, Income and Inequality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. Ginebra: OIT.

Hastings, J. S. y L. Tejeda-Ashton. 2008. "Financial Literacy, Information, and Demand Elasticity: Survey and Experimental Evidence from Mexico." Documento de trabalho do NBER N. 14538. Cambridge MA: National Bureau of Economic Research, Inc.

Hastings, J. S. e O. S. Mitchell. 2011. "How Financial Literacy and Impatience Shape Retirement Wealth and Investment Behaviors." Documento de trabalho N. 16740 Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, Inc.

Hastings, J. S., O. S. Mitchell e E. T. Chyn. 2010. "Fees, Framing, and Financial Literacy in the Choice of Pension Manager." Pension Research Council WP2010-09 (16 de julho). Disponível em SSRN: http://ssrn.com/abstract=1678077 ou em http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1678077.

Heckman, J. J. e C. Pagés (eds.). 2008. "Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean" (pp. 1–107), *The Chicago University Press*. Chicago, IL: University of Chicago, American Bar Foundation y BID.

HelpAge. 2012. *International Pensión Watch Database*. Londres: HelpAge.

Hemming, R. 2013. "The Cyclical Characteristics of Universal Social Insurance." Série de documentos de trabalho do BID N. IDB-WP-405. Washington, D.C.: BID.

Hinz, R., R. Holzmann, N. Takayama e D. Tuesta (eds.). 2012. *Matching Defined Contributions Schemes: Role and Limits to Increase Coverage in Low and Middle Income Countries*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Hoek, J. 2002. "Labor Market Institutions and Restructuring: Evidence from Regulated and Unregulated Labor Markets in Brazil." Série de documentos de trabalho N. 484 Ann Arbor, MI: William Davidson Institute at the University of Michigan.

Holzmann, R. e R. Hinz. (2005). Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform. World Bank Publications. The World Bank N. 7336.

IMSS (Instituto Mexicano de Seguridad Social). s/f. Informação extraída do site. Cidade do México: IMSS. Disponível em: http://www.imss.gob.mx/Pages/default. aspx.

INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2007. *Encuesta de empleo, desempleo y subempleo (Enemdu)*. Quito, Equador: INEC. Disponível em: http://www.inec.gob.ec/estadisticas/?option=com_ content&view=article&id=61&Itemid=106.

_____. 2009. *Encuesta de empleo, desempleo y subempleo (Enemdu)* 2003-11. Quito, Equador: INEC.

Jaramillo, M. e L. Alcázar. 2012. "El impacto de la licencia municipal en el desempeño de las microempresas en el Cercado de Lima". Documentos de pesquisa dt64, Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade). Lima: Grade.

Juárez,L. 2009. "Crowding out of Private Support to the Elderly: Evidence from a Demogrant in Mexico." *Journal of Public Economics*, vol. 93(3-4):454-463 (abril) (Elsevier).

Juárez, L. e T. Pfutze. 2012. "The Effects of a Non-Contributory Pension Program on Labor Force Participation: The Case of 70 y más in Mexico." Monterrey: Instituto Tecnológico de México. (Documento mimeografado.)

Kaplan, D. S. e S. Levy. 2013. "The Evolution of Social Security Systems in Latin America." En: M. Frölich, D. Kaplan, C. Pagés, D. Robalino y J. Rigolini (eds.), *Social Insurance and Labor Markets: How to Protect Workers while Creating Good Jobs*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

Kaplan, D., E. Piedra e E. Seira. 2011. "Entry Regulation and Business Start-ups: Evidence from Mexico." *Journal of Public Economics*, vol. 95(11):1501-1515 (Elsevier).

Kaplan, D. e J. Sadka, J. 2011. "The Plaintiff's Role in Enforcing a Court Ruling: Evidence from a Labor Court in Mexico." (Documento não publicado.)

Karlan, D., M. McConnell, S. Mullainathan e J. Zinman. 2012. "Getting to the Top of Mind: How Reminders Increase Saving." Documento de trablhjo del NBER N. 16205 Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, Inc.

Kast, F., S. Meier e D. Pomeranz. 2012. "Under-Savers Anonymous: Evidence on Self-Help Groups and Peer Pressure as a Savings Commitment Device." Documento de trabalho do NBER N. 18417 Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, Inc.

Kolm, A. S. e B. Larsen. 2002. "Moral Cost, the Informal Sector and Unemployment." Documento de trabalho 1-2001. Copenhague: Department of Economics, Copenhagen Business School.

_____.2004."Does Tax Evasion Affect Unemploymentand Educational Choice?" Documento de trabalho 4-2004. Copenhague: Department of Economics, Copenhagen Business School.

Kugler, A. 1999. "The Impact of Firing Costs on Turnover and Unemployment: Evidence from the Colombian Labour Market Reform." *International Tax and Public Finance*, vol. 6(3):389-410 (agosto) (Springer).

Kugler, A. e M. Kugler. 2008. "Labor Market Effects of Payroll Taxes in Developing Countries: Evidence from Colombia." Documento de trabalho do NBER 13855. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, Inc.

_____. 2009. "Labor Market Effects of Payroll Taxes in Developing Countries: Evidence from Colombia." Economic Development and Cultural Change, University of Chicago Press, Vol. 57(2):335-358, 01.

Landerretche, O. e C. Martínez. 2011. "Voluntary Savings, Financial Behavior and Pension Finance Literacy: Evidence from Chile." Documento de trabalho wp328. Santiago do Chile: Universidad de Chile, Departamento de Economía.

LeDuc Media. s/f. *World Life Expectancy: Live Longer, Live Better*. Disponível em: http://www.worldlifeexpectancy.com/.

Levy, S. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes. Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Lindbeck, A. e M. Persson. 2003. "The Gains from Pension Reform." *Journal of Economic Literature*, XLI(1), 74–112.

Loayza, N. e J. Rigolini. 2011. "Informal Employment: Safety Net or Growth Engine?" *World Development*, vol. 39(9):1503-1515 (setembro) (Elsevier).

Loayza, N. V., A. M. Oviedo e L. Servén. 2005a. "Regulation and Macroeconomic Performance." Documento de trabalho de pesquisa de políticas N. 3469 Washington, D.C.: Banco Mundial.

_____. 2005b. "The Impact of Regulation on Growth and Informality. Cross-country Evidence." Documento de trabalho de pesquisa de políticas N. 3623 Washington, D.C.: Banco Mundial.

Lora, E. e J. Fajardo. 2012. "¿Hay un sesgo anti-laboral en los impuestos en América Latina?" Policy Brief Series IDB-PB-177. Washington, D.C.: BID.

Lucas, R. E. Jr. 1978. "On the Size Distribution of Business Firms." *Bell Journal of Economics*, Vol. 9(2):508-523.

Lustig, N., C. Pessino e J. Scott, 2013. "The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay." An overview: Working Paper 1313, Tulane University, Department of Economics.

Lustig, N. e L. F. López-Calva (eds.) 2010. "Declining Inequality in Latin America. A Decade of Progress? Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Lustig, N. e S. Higgins. 2013. "Commitment to Equity Assessment (CEQ): Estimating the Incidence of Social Spending, Subsidies and Taxes." (Handbook.) Documento de trabalho CEQ N. 1 Nueva Orleans, LA: Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University e Inter-American Dialogue.

Lustig, N. e C.Pessino. 2012. "Social Spendingand Income Redistribution in Argentina during the 2000s: the Rising Role of Noncon-

tributory Pensions." Documentos de trabalho do CEMA N. 499 Buenos Aires: Universidad del CEMA.

Machado, F. e G. Vesga. 2013. *The Political Economy of Pension Reform*. (Documento mimeografado.)

Madrian, B. C. 2013. "Matching Contributions and Savings Outcomes: A Behavioral Economics Perspective". En: R. Holzmann, R. Hinz, N. Takayama e D. Tuesta (eds.), *Matching Defined Contribution Schemes: Role and Limits to Increase Coverage In Lowand Middle Income Countries* (pp. 289–309). Washington, D.C.: Banco Mundial.

Madrian, B.C., D. I. Laibson e J. J. Choi. 2009. "Reducing the Complexity Costs of 401(k) Participation Through Quick Enrollment." Scholarly Articles 4686772. Cambridge, MA: Harvard University, Department of Economics.

Madrian, B. C. e D. F. Shea. 2001. "The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behavior." *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 116(4):1149–1187 (novembro) (MIT Press).

Maloney, W.F., P. Fajnzylber e G.V. Montes-Rojas. 2011. "Does Formality Improve Micro-firm Performance? Evidence from the Brazilian SIMPLES Program." *Journal of Development Economics*, vol. 94(2):262–276 (março) (Elsevier).

Maloney, W. e J. Méndez. 2004. "Measuring the Impact of Minimum Wages. Evidence from Latin America." NBER Chapters, en: *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*, pp. 109-130. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, Inc.

Marcel, M. 2008. *Movilidad, desigualdad y política social en América Latina*. (Documento mimeografado.)

Mazumdar, D. 1975. "The Urban Informal Sector." Documento de trabalho N. 211 Washington, D.C.: Banco Mundial.

McLure, C. E. 1981. "VAT versus the Payroll Tax." En: F. Skidmore (ed.), *Social Security Financing*, pp. 129–172. Cambridge, MA y Londres: The MIT Press.

Melguizo, A., A. Muñoz, D. Tuesta e J. Vial. 2009. "Pension Reform and Fiscal Policy: Some Lessons from Chile." Em: D. Franco (ed.), *Pension Reform, Fiscal Policy and Economic Performance*, pp. 709–734. Roma: Banca d'Italia.

Mesa-Lago, C. 2004. "Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina". *Revista de la CEPAL*, 84:59–82.

_____. 2008. "Social Insurance (Pensions and Health), Labour Markets and Coverage in Latin America." Social Policy and Development Programme Paper N. 36 (agosto). Nueva York: Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.

Micco, A. e C. Pagés. 2006. "The Economic Effects of Employment Protection: Evidence from International Industry-Level Data." Documento de discusión IZA N. 2433 Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).

Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de Chile. s/f. *Ficha de Protección Social*. Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de Chile. Disponível em: http:// www.nuevaficha.gob.cl/.

Ministério do Trabalho e Emprego de Brasil. 2011. Informação extraída do site. Disponível em: http://portal. mte.gov.br/portal-mte/.

Moreno, L. A. 2011. La década de América Latina y el Caribe, una oportunidad real. Washington, D.C.: BID.

MTSS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social). 2003. Libro Blanco de la Previsión Social. Buenos Aires: MTSS.

Mulligan, C. B., e X. Sala-i-Martin. 1999. "Gerontocracy, Retirement, and Social Security." Documento de trabalho do NBER N. 7117 Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, Inc.

Naciones Unidas. 2005. *Living Arrangements o Folder Persons around the World*. Nova York: Nações Unidas.

_____. 2010. *World Population Prospects, the 2010 Revision*. División de Población del Departamento de Economía y Asuntos Sociales de las Naciones Unidas (Undesa). Nova York: Nações Unidas. Disponível em: http://esa.un.org/wpp/other-information/faq.htm.

Neumark, D., W. Cunningham y L. Siga. 2006. "The Effects of the Minimum Wage in Brazil on the Distribution of Family Incomes: 1996–2001." *Journal of Development Economics*, vol. 80(1):136–159 (junho) (Elsevier).

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 1990. "Employer versus Employee Taxation: The Impact on

Employment." *OECD Employment Outlook*, pp. 157–177. Paris: OCDE.

_____. 1994. *The OECD Jobs Study. Evidence and Explanations. Part II. The Adjustment Potential of Labour Market*. Paris: OCDE.

_____. 2007. "Financing Social Protection: The Employment Effect." *OECD Employment Outlook*, pp. 57–206. Paris: OCDE.

_____. 2010a. *Making Reform Happen. Lessons from OECD countries*. Paris: OCDE.

_____. 2010b. *Latin American Economic Outlook 2011: How Middle-Class is Latin America?* Paris: OCDE.

_____. 2010c. Labour Force Statistics, 1989–2009. Paris: OCDE.

_____. 2012. *OECD Pensions Outlook 2012*. Paris: OCDE. Disponível em: http://www.oecd.org/insurance/private-pensions/oecdpensionsoutlook2012.htm.

_____. 2013. Pensions at a Glance 2013. Paris: OCDE.

OCDE-CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2011. *Perspectivas Económicas de América Latina 2012. Transformación del Estado para el Desarrollo*. Paris e Santiago do Chile: OCDE e CEPAL.

OIT (Organização Internacional do Trabalho). 1952. *C102 - Social Security (Minimum Standards) Convention* (N. 102). Ginebra: OIT. Disponível em: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=- NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ ID:312247:-NO.

_____. 2008. *Paraguay: evaluación actuarial del régimen de jubilaciones y pensiones administrado por el Instituto de Previsión Social (IPS). Proyecciones 2000–2050*. Ginebra: OIT.

_____. 2012. *R202: Recomendación sobre los pisos de protección social*. Ginebra: OIT. Disponível em: http://www.ilo.org/dyn/normlex/ es/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202.

OPS (Organização Panamericana da Saúde). 2012. *Quinquennial Report of the Director*. Washington, D.C.: OPS. Disponível em: http://www.paho.org/annual-report-d-2012/Chapter1.html.

OSHA (Administración de Seguridad y Salud Ocupacional). s/f. Información extraída do site. Washington, D.C.: OSHA, Departamento de Trabajo de los Estados Unidos. Disponível em: http://www.osha.gov/as/opa/spanish/index.html.

Packard, T. 2001. "Is There a Positive Incentive Effect from Privatizing Social Security? Evidence from Latin America." Documento de trabalho de pesquisa política. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Pagés, C. (ed.). 2010. *La era de la productividad: cómo* transformar las economías desde sus cimientos. Série Desenvolvimento das Américas (DIA). Washington, D.C.: BID.

Pagés. C. e M. Stampini. 2009. "No Education, no Good Jobs? Evidence on the Relationship between Education and Labor Market Segmentation." *Journal of ComparativeEconomics*, vol. 37(3):387–401 (setembro) (Elsevier).

Pallares-Miralles, M., C. Romero e E. Whitehouse. 2012. "International Patterns of Pension Provision II: A Worldwide Overview of Facts and Figures." Social Protection Discussion Paper N. 1211. Washington, D.C. Banco Mundial.

Pension Watch. s/f. "Social Protection in Older Age." Disponível em: http://www.pension-watch.net/abou-social-pensions/ about-social-pensions/social-pensions-database/.

Perry, G. E., W. F. Maloney, O. S. Arias, P. Fajnzylber, A. D. Mason e J. Saavedra-Chanduvi. 2007. *Informality: Exit and Exclusion*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Powell, A. (coord.). 2012. *The World of Forking Paths. Latin America and the Caribbean Facing Global Economic Risks*. Latin America and the Caribbean Macroeconomic Report. Washington, D.C.: BID-Intal.

_____. 2013. *Rethinking Reforms. How Latin America and the Caribbean Can Escape Suppressed World Growth*. Latin America and the Caribbean Macroeconomic Report. Washington, D.C.: BID--Intal.

Prescott, E. C. 2004. "Why do Americans Work So Much More than Europeans?" *Quarterly Review*, Vol.28(1):2–13 (Federal Reserve Bank of Minneapolis).

Rauch, J. E. 1991a. "Modelling the Informal Sector Formally." *Journal of Development Economics*, vol. 35(1):33–47 (janeiro) (Elsevier).

_____. 1991b. "Comparative Advantage, Geographic Advantage and the Volume of Trade." *Economic Journal*, vol. 101(408):1230–44 (septiembre) (Royal Economic Society).

Rodrigues de Oliveira, P. e A. L. Kassouf. 2012. "Impact Evaluation of the Brazilian Non-contributory Pension Program Benefício de Prestação Continuada (BPC) on Family Welfare". Quebec: Partnership for Economic Policy.

Rofman, R., E. Fajnzylber e G. Herrera. 2009. "Reforming the Pension Reforms: The Recent Initiatives and Actions on Pensions in Argentina and Chile." En: D. Franco (ed.), Pension Reform, Fiscal Policy and Economic Performance, pp.261–308. Roma: Banca d'Italia.

Rofman, R. e L. Luchetti. 2006. "Social Security in Latin America: Concept and Measurements of Coverage." Social Protection Discussion Papers N.131. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Rofman, R. e M. L. Oliveri. 2011. "La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores". Série de documentos de trabalho sobre políticas sociais N. 7 Buenos Aires: Oficina de América Latina y el Caribe, Banco Mundial.

Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas). 2012. Informação extraída do site. Disponível em: http://www.sebrae.com.br/.

Sethuraman, S.V. 1981. *The Urban Informal Sector in Developing Countries*. Ginebra: OIT.

Skog, J. 2006. "Who Knows What About Their Pensions? Financial Literacy in the Chile an Individual Account System." PARCWorking Paper Series N. WPS 06–11.

Social Security Association. 2012. Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2011.

Superintendencia de Banca, Seguros y AFP de la República del Perú. *Sistema Privado de Pensiones (SPP).* Lima: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. Disponível em: http://www.sbs.gob.pe/o/modulos/jer/jer_interna.aspx?are=0&pfl=0&jer=150.

Thaler, R. e S. Benartzi. 2004. "Save More Tomorrow: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving." *Journal of Political Economy,* vol. 112(1), pt. 2 Chicago, IL: University of Chicago.

Thaler, R. H. e C.R. Sunstein. 2008. *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*. New Haven, CT: Yale University Press.

Todd, P. e C. Joubert. 2011. "Impacto de la reforma previsional de Chile de 2008 sobre la participación de la fuerza laboral, el ahorro previsional y la equidad de género". Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos, Gobierno de Chile. Disponível em: http://www.dipres.gob.cl/594/articles-89389_doc_1pdf.pdf.

United States Social Security Administration. 2008. Informação extraída do site. Disponível em: http://www. ssa.gov/.

Universidad de Chile. 2012. "Evaluación de Impacto del Programa de Subsidio al Empleo Joven". Relatório final corrigido. Santiago do Chile: Centro de Microdatos.

University of Michigan. 2013. *Growing Older in America: The Health and Retirement Study (HRS)*. Ann Arbor, MI: University of Michigan, National Institute on Aging, National Institute of Health y US Department of Health and Human Services.

Villafuerte, M., P. López-Murphy e R. Ossowski. 2010. "Riding the Roller Coaster: Fiscal Policies of Nonrenewable Resource Exporters in Latin America and the Caribbean." Documento de trabalho do FMI N. WP/10/251. Washington, D.C.: FMI.

Vladkova-Hollar e J. Zettelmeyer. 2008. "Fiscal Positions in Latin America: Have They Really Improved?" Documento de trabalho do FMI N. WP/08/137. Washington, D.C.: FMI.

Wagstaff, A. e W. Manachotphong. 2012. "Universal Health Care and Informal Labor Markets: The Case of Thailand." Documento de trabalho de pesquisa de políticas N. 6116. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Zenou, Y. 2008. "Job Search and Mobility in Developing Countries. Theory and Policy Implications." *Journal of Development Economics*, vol. 86(2):336–355.

www.coberturauniversal.net

Ampliar a cobertura dos sistemas previdenciários é o desafio mais importante na construção de sistemas de proteção social na América Latina atualmente.
Este livro responde a esse desafio explorando as relações entre a seguridade social, o mercado de trabalho e o sistema produtivo. A obra contém não somente um detalhado diagnóstico da situação atual da região a este respeito, como também propostas concretas sobre como responder aos atuais desafios de acordo com a realidade de cada país. Um trabalho fundamental para acadêmicos, administradores de políticas públicas e para todos aqueles que desejam fazer da proteção social uma realidade na região.

Mario Marcel
Subdiretor de Governança e Desenvolvimento Territorial da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento (OCDE).

Após décadas de frustração com baixos níveis de cobertura previdenciária, uma nova tendência – a de distanciar-se de um sistema previdenciário e de saúde financiado com impostos ao trabalho – está em progresso ao redor do mundo. Melhores aposentadorias, melhores trabalhos *apresenta uma proposta audaciosa para a América Latina e o Caribe, que trata de questões-chave de política econômica que devem ser consideradas na nova mudança de paradigma em um mundo pós-bismarckiano.*

Robert Palacios
Chefe da Equipe de Aposentadorias na unidade de Proteção Social do Banco Mundial.

A detalhada análise que é apresentada neste livro nutre suas propostas e recomendações de política. Estas têm base em políticas que foram executadas na região, são específicas e realistas, e priorizam instrumentos e objetivos factíveis sobre sistemas ideais ou o modelo "de lousa" a ser implantado do zero. Graças a essa perspectiva eminentemente prática, esta obra constitui uma importante contribuição às políticas para alcançar a cobertura universal da assistência à terceira idade na América Latina e no Caribe.

Guillermo Cruces
CEDLAS-FCE, Universidade Nacional de La Plata

ISBN: 978-1-59782-170-4
9 781597 821704 90000

BID
www.iadb.org