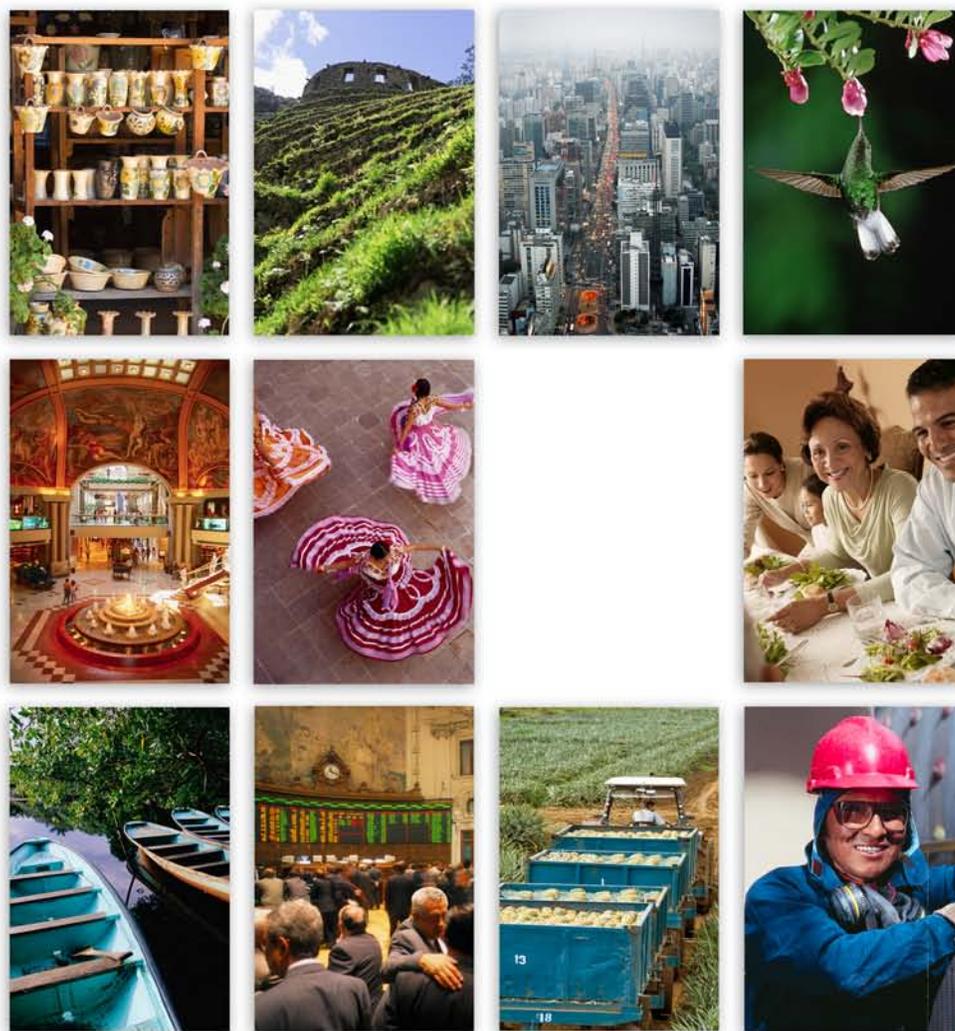


O Desafio Do Envelhecimento

NA AMÉRICA LATINA



Demografia e Políticas de Aposentadoria no Brasil, Chile e México

Autores: **Richard Jackson**, **Rebecca Strauss** e **Neil Howe**

Com contribuições de **Gabriela Aparicio** e **Keisuke Nakashima**

Traduzido por **Ximena Sierralta**

Conteúdo

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1	
As Dimensões do Desafio do Envelhecimento na América Latina	7
A Transformação Demográfica	7
O Desafio da Dependência dos Idosos	12
A Promessa do Bônus Demográfico	14
O Desafio do Desenvolvimento	18
CAPÍTULO 2	
A Revolução das Pensões na América Latina	24
As Vantagens dos Sistemas de Capitalização	24
Avaliando o Sistema de Capitalização Individual	26
CAPÍTULO 3	
Reforma da Aposentadoria no Chile, México e Brasil	33
Chile.....	34
México.....	38
Brasil.....	41
CONCLUSÃO	
América Latina na Encruzilhada	48
<i>Nota sobre Fontes de Informação Estatística</i>	53
<i>Guia para as Fontes Citadas nos Gráficos e Tabelas</i>	55
<i>Agradecimentos</i>	56
<i>Sobre os Autores</i>	57
<i>Sobre o CSIS</i>	58

INTRODUÇÃO

Quando as pessoas em outras partes do mundo pensam na América Latina, elas normalmente imaginam sociedades demograficamente jovens caracterizadas por altas taxas de natalidade, grandes famílias e com um excedente crônico de mão de obra. O desafio nesta visão pareceria ser o de uma população jovem demais e que está crescendo rápido demais.

Estas imagens populares refletem a realidade de muitos países da América Latina durante um período tão recente como a década dos 80, mas hoje se encontram irremediavelmente defasadas. A América Latina de fato, encontra-se no meio de uma transformação demográfica de longo alcance. A fecundidade caiu dramaticamente em quase toda a região nas últimas décadas e atualmente encontra-se perto ou até embaixo da taxa de reposição de 2,1, incluindo o Brasil, Chile e México, os três países sobre os quais este relatório concentra-se. Enquanto isso, a expectativa de vida está aumentando muito; chegando aos níveis dos países desenvolvidos.

O resultado será uma dramática desaceleração no crescimento populacional e um igualmente dramático envelhecimento da população. As Nações Unidas projetam que a proporção da população com 65 anos a mais na América Latina triplicará na metade deste século: de 6,3 por cento em 2005 a 18,5 por cento em 2050.¹ Enquanto isso, a média de idade na América Latina aumentará 14 anos: de 26 a 40. Mas é importante mencionar que a “onda de envelhecimento” que chegará à América Latina não será a maior no mundo. Para 2050, mais de 30 por cento da população de alguns países da Europa e do leste da Ásia terá 65 anos ou mais. Porém, incrivelmente, alguns países da América Latina, incluindo o Brasil, Chile e México terão populações mais velhas do que a dos Estados Unidos (ver Gráfico 1).

O número de idosos na América Latina irá triplicar como proporção da população para 2050.

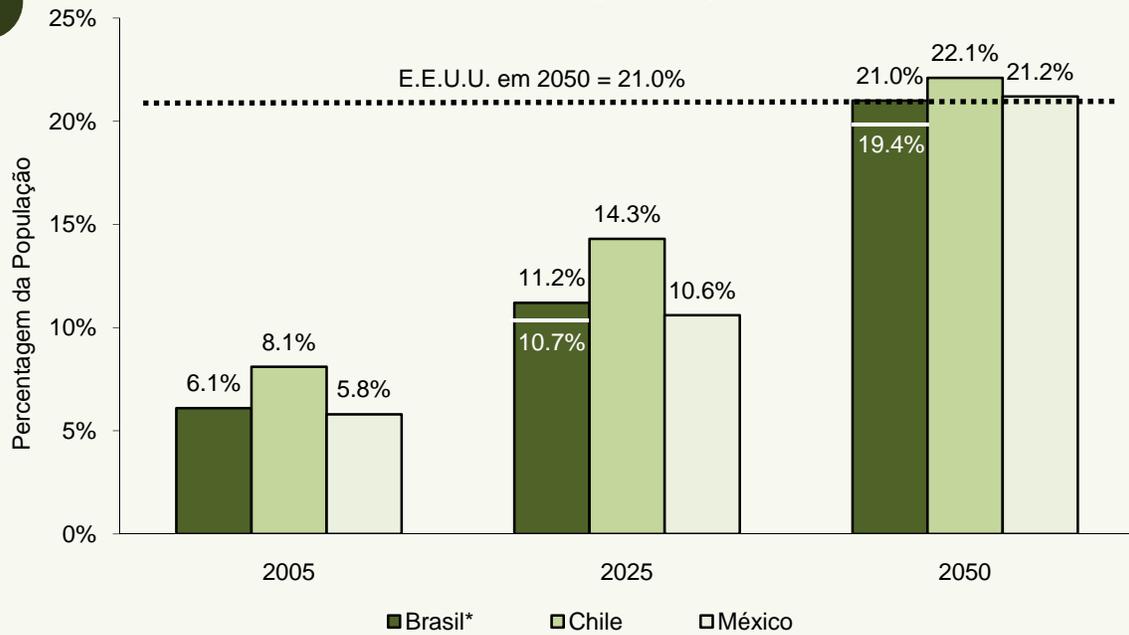
A vinda da “onda de envelhecimento” impõe dois desafios fundamentais na América Latina. O primeiro é desenhar sistemas nacionais de aposentadoria capazes de proporcionar um adequado nível de suporte para os idosos sem impor uma esmagadora carga nos jovens. O segundo é melhorar os padrões de vida enquanto a população ainda é jovem e está crescendo. Enquanto os Estados Unidos, Europa e Japão se tornaram sociedades opulentas antes de se tornarem sociedades envelhecidas, a América Latina

¹ A menos que se diga o contrário, todas as projeções de população mencionadas neste relatório se referem à variante média das Nações Unidas de 2006. O termo “Crianças” refere-se ao grupo entre 0 a 19 anos, “adultos em idade de trabalhar” ao grupo entre 20 a 64 anos e “idosos” entre 65 a mais. As projeções das Nações Unidas assim como outras fontes de informação mencionadas no relatório serão discutidas na seção “Nota sobre Fontes de Informação Estatística”.

1

A população da América Latina entrará em um dramático processo de envelhecimento.

Idosos (de 65 Anos a Mais), como Percentagem da População, 2005-2050



*A projeção mais baixa para o Brasil corresponde à variante média das NU; a projeção mais alta foi elaborada pelo CSIS e assume uma taxa de fecundidade constante de 1,8.
Fontes: NU(2007) e cálculos do CSIS

provavelmente envelhecerá antes de se tornar rica. A menos que os países da América Latina consigam promover um rápido desenvolvimento e aumentar o ritmo do crescimento de suas economias, muitos terão que pagar por ondas de envelhecimento de proporções similares às do mundo desenvolvido com só uma fração de sua renda e riqueza. O futuro poderá trazer dificuldades econômicas massivas e até uma crise humanitária de envelhecimento.

A América Latina está fazendo impressionantes progressos enfrentando ambos os desafios. No campo da aposentadoria tornou-se um laboratório para a reforma de pensões e uma inspiração para os reformadores de países em desenvolvimento no mundo inteiro. O Chile liderou o caminho no começo dos 80, quando iniciou a transição do seu tradicional sistema de repartição de pensões públicas (pay-as-you-go) para um sistema de capitalização de contas individuais de aposentadoria. Desde então outros nove países da América Latina lançaram reformas que mudaram seus sistemas públicos de pensões para sistemas que pelo menos tinham uma parte de capitalização. Entre os três países que este relatório se concentra, o Chile e o México conseguiram "privatizar" completamente seus sistemas de pensões públicas. O Brasil mantém um sistema de repartição puro que ameaça com se tornar uma enorme carga

A América Latina está fazendo grandes progressos para enfrentar o desafio do envelhecimento.

para a economia quanto mais envelhece a população. Porém, também está criando um sistema voluntário privado de pensões complementares de capitalização.

A crise global financeira e a queda das bolsas de valores no mundo inteiro estão obrigando aos políticos da América Latina a questionarem a idéia de basear a segurança dos idosos nos sistemas de capitalização. Um desses países foi além do questionamento: a Argentina, a qual introduziu um sistema público dual de pensões com opções paralelas de repartição e contas de capitalização individuais durante os anos 90, nacionalizou seus fundos de pensões em novembro de 2008, voltando ao sistema puro de repartição.

Se bem estas preocupações são entendíveis, elas não são apropriadas. Uma política de aposentadoria efetiva deve focalizar-se no longo prazo, e não há dúvidas que os sistemas de capitalização da América Latina podem, no curso da vida laboral, proporcionar maiores benefícios com menores taxas de contribuição do que os sistemas de repartição. Sem dúvida, os sistemas de capitalização sujeitam os benefícios da aposentadoria aos riscos das altas e baixas nos mercados financeiros. Os economistas concordam, porém, que os trabalhadores que estão perto de se aposentarem podem ser protegidos de súbitas quedas financeiras com regras prudentes que lhes exijam passar a ativos de rendas fixas ao envelhecer. O crescente número de sistemas de capitalização de contas individuais na América Latina, incluindo os do Chile e México, atualmente está encorajando esse tipo de alocação das carteiras de investimento de acordo com o ciclo de vida. O risco financeiro de um sistema de capitalização não pode ser completamente eliminado, mas tampouco o risco político de um sistema de pensões públicas convencional do tipo repartição, que os sujeita a que os políticos no futuro possam reduzir seus benefícios. Este risco aumentará de maneira constante com o envelhecimento da América Latina e com o aumento da proporção de beneficiários sob trabalhadores.

Existem outras potenciais vantagens dos sistemas de capitalização. Ao contrário dos sistemas de repartição, que imporão uma carga crescente nos trabalhadores e naqueles que pagam impostos quanto mais a sociedade envelhece, os sistemas de capitalização tiram a pressão dos orçamentos

Os sistemas de capitalização da América Latina proporcionam importantes vantagens abordando a onda de envelhecimento.

públicos. Em um curto prazo eles podem ajudar a aumentar e fortalecer os mercados de capitais na América Latina e no longo prazo ajudar a manter as poupanças nacionais, as quais poderão diminuir quanto mais aumentar a carga da dependência. Durante o processo, estes sistemas podem forjar um *ethos* de mesura e de garantia do patrimônio das gerações vindouras próprio das classes médias, e com o correr do tempo, contribuir a fazer mais estreitos os altos níveis de desigualdade de rendas e riquezas atuais.

Mas também existem problemas reais que afetam os sistemas de capitalização da América Latina. No nível micro, as altas comissões podem minar as contas individuais dos trabalhadores. Regras de investimento muito restritivas podem dificultar os administradores dos fundos de pensões a maximizar benefícios no longo prazo e limitar sua resposta perante crises financeiras de curto prazo como a que atualmente vem afetando os mercados financeiros. Enquanto isso, com a exceção do Chile, a maioria dos

países não está conseguindo obter todos os macro benefícios dos seus sistemas de capitalização. Mesmo quando os especialistas concordam que estes sistemas já estão cumprindo um importante papel no desenvolvimento dos mercados de capitais da América Latina, muitos países financiaram os custos da transição do sistema de repartição para o de capitalização a través da emissão de dívida pública, o qual significa que o potencial estímulo às poupanças nacionais pode não se materializar.

O principal motivo de preocupação, porém, é o limitado alcance dos sistemas de aposentadoria formais que existem na América Latina e este é um problema tanto dos sistemas de capitalização como dos de repartição. A grande proporção de mercados de trabalho informais na América Latina faz com que muita da força de trabalho não contribua regularmente ao sistema público de pensões. Muitos trabalhadores (em alguns países a grande maioria) chegarão à velhice com benefícios pensionários inadequados ou nenhum benefício. Eles dependerão da assistência social para manter-se fora da pobreza ou terão que recorrer às redes de apoio familiar tradicionais, que para então também estarão enfraquecidas com famílias que irão encolhendo. Um nível alto de dependência dos idosos em sistemas subsidiados de pensões mínimas ou assistência social condicionada ao nível de renda poderá ser manejável na atualidade, enquanto a América Latina é ainda relativamente jovem. Mas em uma América Latina envelhecida em 2030 ou 2050, os custos econômicos e sociais serão enormes.

O principal motivo de preocupação é o alcance limitado dos sistemas formais de aposentadoria.

Os desafios sobre a aposentadoria e o desenvolvimento da América Latina estão intimamente relacionados. Políticas de aposentadoria adequadas podem tornar mais fácil o desenvolvimento ao minimizar a carga fiscal da população que vai envelhecendo na América Latina, ao incrementar as taxas de poupanças e investimento e ao acelerar o desenvolvimento dos mercados de capitais. O desenvolvimento é também essencial para a segurança da aposentadoria no longo prazo, a qual será esquiva com uma informalidade tão alta nos mercados de trabalho e com uma desigualdade tão abrangente.

Existem sinais encorajadores de que a região pode finalmente estar saindo da armadilha do baixo crescimento. O Chile liderou o caminho mais uma vez com seu programa de reformas do mercado durante os 80 e é atualmente o único país importante da América Latina que está fechando a brecha de renda com o mundo desenvolvido. Desde então, muitos outros países promoveram reformas similares e o panorama econômico começa a melhorar na região. O PIB per capita, a mais importante medida sobre o padrão de vida, cresceu mais rapidamente na região toda desde 2002 a 2007 do que em qualquer outro período de cinco anos desde inícios dos 70. O Brasil parece estar solidificando seu espaço na tetrarquia BRIC da Goldman Sachs de poderes econômicos globais e alguns sugerem que México deveria ser adicionado, com o qual o acrônimo mudaria a BRIMC.

A América Latina pode estar escapando da armadilha do lento crescimento.

Enquanto este relatório é impresso, a América Latina, como o resto do mundo encontra-se no meio de uma séria retração econômica. O FMI projeta que a taxa de crescimento da América Latina diminua de 5,7 por cento em 2007 e 4,6 por cento em 2008 a 1,1 por cento em 2009.² No México, que se encontra mais ligado economicamente aos Estados Unidos, a taxa poderá diminuir ainda mais. Porém, a América Latina hoje está em melhor posição para enfrentar a tempestade econômica global do que no passado. Antes, quando o mundo desenvolvido pegava um leve resfriado, a América Latina pegava pneumonia. De acordo com as mais prestigiosas entidades internacionais, desde o FMI até a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), desta vez pode ser diferente. As bases da economia da América Latina são mais fortes. Os níveis de dívida pública são menores, as políticas monetárias e fiscais são melhores e as reservas internacionais são maiores. O Chile, com um grande fundo de reserva criado durante o recente boom das matérias primas, pode ser particularmente resistente. Muitos países da América Latina são menos vulneráveis às flutuações dos mercados de exportação únicos e menos dependentes do mundo desenvolvido. A participação dos Estados Unidos e da Europa são menores nos seus mercados de exportação, enquanto que a proporção de exportações para a Ásia e outros países da América Latina está crescendo, e a mesma mudança aconteceu com as fontes de investimento internacional. Enquanto isso, a forte demanda interna, especialmente no Brasil, poderá proporcionar proteção perante o difícil clima econômico internacional.

Mas apesar do progresso real da América Latina, o seu sucesso econômico no longo prazo não está garantido. Enquanto a recente melhora no ambiente macroeconômico tem sido impressionante, as complicadas e onerosas regulações para as empresas e o mercado de trabalho continuam a limitar a competitividade internacional da região.

Muitos especialistas concordam que os países da América Latina não investem o suficiente em capital humano, talvez o mais importante recurso que catapultou os Tigres da Ásia à estratosfera econômica. Os setores informais mostram poucos sinais de encolhimento e em alguns países estão crescendo. Enquanto isso, apesar dos recentes avanços na diminuição da pobreza, as historicamente altas taxas de desigualdade na América Latina não variaram em praticamente nada, nem sequer nas economias com crescimento mais rápido.

A boa notícia é que a América Latina ainda tem tempo para se preparar para o envelhecimento da sua população. Ao contrário dos países desenvolvidos, as ondas de envelhecimento da América Latina ainda se encontram longe. Para as próximas duas décadas, o número de jovens dependentes na maioria de países continuará a cair mais rápido do que o aumento no número de idosos

Apesar do progresso, o sucesso econômico da América Latina no longo prazo não está garantido.

A demografia atual da América Latina cria uma oportunidade para se preparar para as ondas de envelhecimento.

² "World Economic Outlook Update", Fundo Monetario Internacional, 28 de janeiro de 2009, <http://www.imf.org>.

dependentes, com o qual a carga de dependência total das sociedades irá diminuir também. Durante este período de "bônus demográfico" as tendências populacionais farão propício o desenvolvimento econômico. A América Latina tem, portanto uma oportunidade demográfica importante na qual poderá melhorar os padrões de vida e fortalecer os seus sistemas de aposentadoria.

Este relatório aponta os refletores para o desafio do envelhecimento na América Latina e particularmente em três países: Brasil, Chile e México. Estes países representam um grande espectro em termos de desempenho de suas economias, de magnitude de políticas previdenciárias e também de reformas na aposentadoria, desde o Chile (o "privatizador" original) até o Brasil (com um grande sistema de pensões por repartição). Juntos, eles somam um pouco mais da metade da população da América Latina e quase dois terços do seu PIB.

O Capítulo 1 explora ainda mais a dinâmica da mudança demográfica na América Latina assim como os desafios e oportunidades que apresenta. O Capítulo 2 examina o modelo latino-americano de capitalização individual e analisa suas fortalezas e fraquezas. O Capítulo 3 presta atenção às políticas de aposentadoria no Chile, México e Brasil. Concluimos que a velocidade da reforma é positiva nos três países, mas que os três, com a possível exceção do Chile, terão que decretar reformas adicionais para garantir que seus sistemas de pensões sejam adequados e sustentáveis. Colocamos ênfase na importância de construir grandes e adequados pisos de proteção e acreditamos que a "reforma da reforma" de 2008 no Chile, com suas novas pensões de solidariedade, provê um modelo promissor. A conclusão finalmente resume os resultados do relatório e aponta a algumas das principais implicações do envelhecimento da América Latina para a futura formação de suas sociedades e de sua posição na economia mundial.

Se a América Latina não abordar o desafio do envelhecimento, crescerá a insegurança econômica e social e a desigualdade na distribuição da renda enrijecerá com o tempo. Por outro lado, se a América Latina tiver sucesso se preparando para o desafio, irá prosperar enquanto envelhece. O padrão de vida melhorará e as grandes desigualdades de hoje entre pobres e ricos, campo e cidade, ou entre raças irão gradualmente diminuindo. Se a América Latina tiver sucesso se preparando para o desafio também jogará um papel muito mais importante em um mundo onde a maioria dos poderes econômicos globais estará envelhecendo ainda mais rapidamente do que ela.

CAPÍTULO 1

AS DIMENSÕES DO DESAFIO DO ENVELHECIMENTO DA AMÉRICA LATINA

Para o ano 2050, na América Latina haverá mais pessoas com 65 anos ou mais do que pessoas que nascerão. A onda de envelhecimento por vir ameaça com criar uma sobrecarga nos jovens e com deixar os idosos vulneráveis às dificuldades. Porém, isto não acontecerá se as sociedades se prepararem para o desafio. O caractere chinês para a palavra crise é uma combinação de dois caracteres separados: um para “perigo” e outro para “oportunidades”. As mesmas forças demográficas que irão trazer o envelhecimento dramático da América Latina são também aquelas que criaram as condições atuais favoráveis ao crescimento econômico. Existem sinais encorajadores de que a América Latina pode aproveitar estas oportunidades. Mas também há obstáculos sérios, alguns profundamente enraizados na sua história, que primeiro devem ser superados.

A Transformação Demográfica

Em tempos tão recentes como os anos 60 e 70 a América Latina teve algumas das taxas de fecundidade mais altas do mundo, assim como também as menores idades médias e as populações que mais rapidamente cresciam no mundo. Inclusive nos 80 e 90, o grande desafio social e econômico na maioria de seus países era como encontrar recursos suficientes para educar os jovens, dar casa às famílias e criar emprego para as legiões de novos trabalhadores que entravam no mercado de trabalho a cada ano.

Contudo, a América Latina está vivendo uma impressionante transformação demográfica. Nas últimas décadas, a taxa de crescimento da população caiu dramaticamente, de 2,7 por cento por ano nos 60, a 1,3 por cento por ano na década de 2000 e continua a diminuir rapidamente. O número de crianças na maioria de países da América Latina irá alcançar um pico em 10 ou 15 anos e depois encontrará o declínio. No Chile e México o número de crianças já está diminuindo. O número de adultos jovens em seus 20 irá alcançar um pico e depois cairá quase em todos os países em um período de 20 a 25 anos. Na metade do século a população total em idade de trabalhar alcançará seu teto na maioria dos países e no Brasil, Chile e México, estará decrescendo.

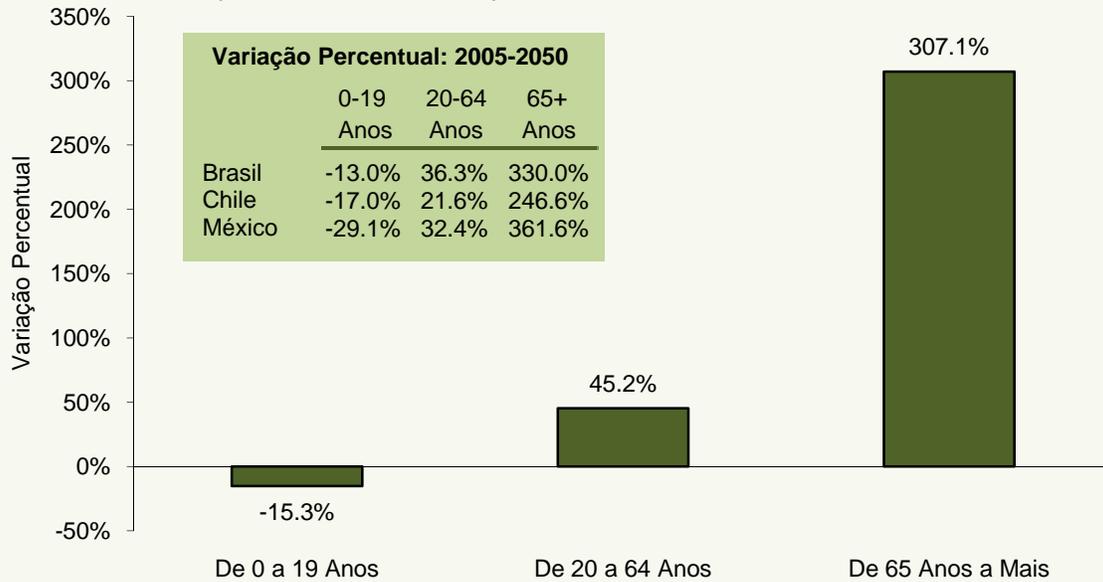
Enquanto o número de crianças e adultos em idade de trabalhar aumenta lentamente ou diminui, o número de idosos deve explodir, quadruplicando para 2050 (ver Gráfico 2). Em épocas tão recentes como em 1975, havia 12,3 crianças por cada idoso na América Latina. Hoje são 6,3. Para 2050,

Pelo ano 2050, haverá um latino-americano idoso por cada criança.

2

Enquanto o número de crianças e adultos em idade de trabalhar crescerá lentamente ou diminuirá, o número de idosos irá disparar.

Varição Percentual na População Latino-Americana por Grupos Etário, 2005-2050



Fonte: NU (2007)

haverá só 1,3. Na geração passada, o problema era ter crianças demais. Na próxima geração, serão idosos demais.

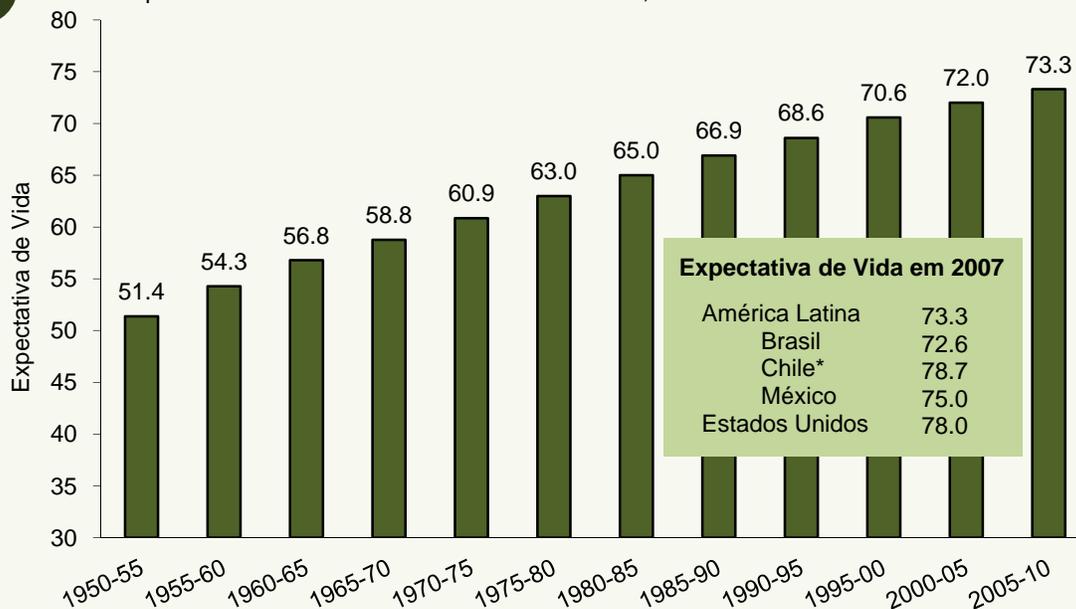
Existem duas forças por trás da transformação demográfica da América Latina: queda da fecundidade e aumento da longevidade. A primeira força diminui o número relativo de jovens da população e a segunda aumenta o número relativo de idosos. A América Latina não é a única região do mundo atravessando estas tendências. Como aconteceu anteriormente com o mundo desenvolvido, muitos dos países em desenvolvimento encontram-se agora no meio do que os demógrafos chamam "transição demográfica"; a mudança de alta fecundidade e alta mortalidade (o esquema tradicional) para baixa fecundidade e baixa mortalidade (o esquema moderno) que inevitavelmente acompanhará o desenvolvimento social e econômico.

Na América Latina a transição demográfica começou a adquirir velocidade durante os 50 e 60, quando as melhoras na nutrição, saneamento e saúde pública básica levaram a uma dramática redução das taxas de mortalidade infantil. Nas décadas mais recentes, a mortalidade também caiu rapidamente entre as idades avançadas já que a medicina moderna alcançou grandes progressos na luta contra doenças crônicas que afligiam pessoas de meia-idade e os idosos. O incremento da expectativa de vida tem sido impressionante. Desde inícios dos

Desde inícios dos anos 50, a expectativa de vida na América Latina aumentou impressionantes 22 anos.

Por tras da onda de envelhecimento da América Latina: Um dramático incremento na expectativa de vida.

Expectativa de Vida ao Nascer na América Latina, 1950-2010



*Informação correspondente ao ano 2008.

Fontes: NU(2007); CONAPO (2008); IBGE (2007); INE (2008); e U.S. Census Bureau (2008)

50, a expectativa de vida na América Latina aumentou em 22 anos: de 51,4 a 73,3. No Chile, onde a expectativa de vida chegou a um estimado de 78,7 anos em 2008, as pessoas podem hoje esperar a viver um pouco mais do que nos Estados Unidos (ver Gráfico 3).

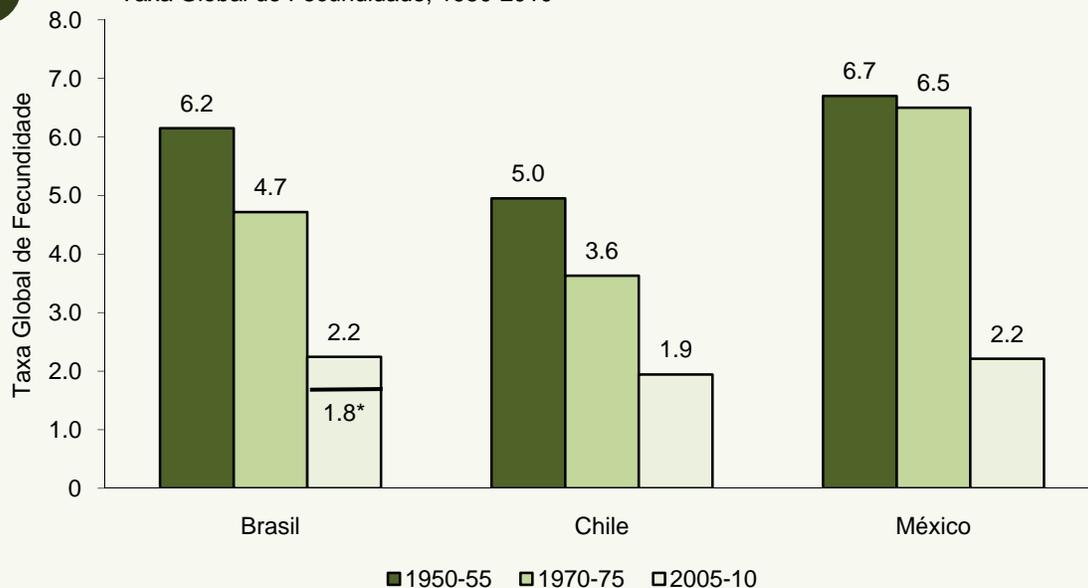
Na maioria dos países da América Latina a mortalidade começou a cair muito antes da fecundidade, o qual explica o boom populacional da região. Em uma época tão recente como o final dos 60 e começo dos 70, a taxa global de fecundidade (ou número médio de filhos que teria uma mulher durante sua vida) ainda estava entre 4,0 a 7,0 quase em toda a região. As exceções eram a Argentina e Uruguai, países etnicamente mais europeus, onde a transição demográfica começou muito mais cedo e as taxas de fecundidade rondavam os 3.0. Com altas taxas de nascimentos e com a diminuição da mortalidade infantil, o crescimento da população aumentou bruscamente.

O declínio da fecundidade pode ter chegado tarde à América Latina, mas uma vez lá, este adquiriu grande velocidade. Nas últimas três décadas, as taxas de fecundidade caíram até pelo menos a metade na maioria dos países, afundando a menos de 3,0 em todos os países, menos na Bolívia, Paraguai e alguns países da América Central com grandes populações indígenas. No Chile e Brasil, a fecundidade aparentemente está por embaixo de 2,1, a chamada taxa de reposição necessária para manter a população estável

No Brasil e no Chile, a fecundidade caiu por baixo da taxa de reposição de 2,1.

Por tras da onda de envelhecimento da América Latina: Un declínio igualmente dramático da fecundidade.

Taxa Global de Fecundidade, 1950-2010



*Estimativa do Governo do Brasil para 2006.
Fontes: NU (2007) e Ministério da Saúde (2008)

de uma geração para a outra. Em nenhum lugar o declínio foi tão dramático como no México, onde a taxa de fecundidade caiu dois terços desde inícios dos 70 (ver Gráfico 4). Agora estimada em 2,2 é praticamente idêntica à taxa de fecundidade de 2,1 dos Estados Unidos e está muito embaixo da taxa de fecundidade de 3,1 da população de origem mexicano que mora nos Estados Unidos.³

O momento e magnitude do declínio da fecundidade em diferentes países irá determinar o momento e magnitude das suas ondas de envelhecimento. A Argentina e Uruguai, onde a fecundidade diminuiu mais cedo, hoje em dia tem as populações mais idosas entre os países da América Latina. O México, Brasil e Chile ainda estão bem mais jovens. Mas como o declínio de sua fecundidade foi tão rápido e profundo, eles podem eventualmente chegar ao nível de seus vizinhos mais velhos no Cone Sul da América Latina. No caso do México, o envelhecimento da população recebeu um maior empurrão por causa da enorme quantidade de adultos em idade de trabalhar que migraram. A Colômbia também enfrenta uma grande onda de envelhecimento. Na Bolívia, Equador, Paraguai, Peru e Venezuela, onde a fecundidade ainda mantém-se bem acima da reposição, a tendência ao envelhecimento será menos severa.

As forças que orientam a transição demográfica encontram origem nas poderosas tendências sociais e econômicas que poucos especialistas esperam que sejam revertidas. A menos que exista uma pandemia catastrófica, a expectativa de vida continuará a crescer.

³ Ver Joyce A. Martin et al., *National Vital Statistics Reports* 56, no. 6 (Hyattsville, MD: National Center for Health Statistics, 5 de dezembro de 2007), 45.

O comportamento futuro da fecundidade é mais difícil de prever, mas como as forças orientadoras do declínio da fecundidade na América Latina estão tão ligadas às grandes correntes de modernização da região, uma grande mudança nas taxas de natalidade parece improvável. Estas forças incluem: urbanização (que é especialmente alta na América Latina), aumento do nível de estudo das mulheres, entrada massiva de mulheres ao mercado de trabalho, disponibilidade de anticoncepcionais efetivos e o auge de novos modelos culturais (exemplificados nas novelas brasileiras) que glorificam as famílias pequenas e estilos de vida independentes.

De fato, o declínio da fecundidade na América Latina pode não ter ainda terminado seu curso. Por trás das médias da maioria de países ainda existem variações na fecundidade entre grupos étnicos e sócio econômicos. Assim, as mulheres com maior nível educativo (desproporcionadamente descendentes de europeus) têm menores taxas de fecundidade do que as mulheres menos educadas (desproporcionadamente de origem indígena). A fecundidade é também menor entre a população urbana do que na população rural. Isto sugere que as taxas de fecundidade na América Latina têm ainda espaço para cair, especialmente se as sociedades conseguirem ter sucesso aumentando as taxas de escolaridade e reduzindo a desigualdade.

O declínio da fecundidade na América Latina pode não ter ainda terminado o seu curso.

As projeções de população das Nações Unidas que usamos para o relatório de fato assumem que a fecundidade continuará a diminuir, eventualmente caindo a 1,85 em todos os países. De acordo com as Nações Unidas, o Chile alcançará este nível pelo ano 2015, o México pelo ano 2020 e o Brasil pelo ano 2030. No caso do Brasil, o futuro parece ter chegado cedo. Os dados mais recentes do governo brasileiro publicados em julho de 2008 indicam que a taxa de fecundidade no Brasil baixou para 1,8 em 2006, muito menos do que as estimativas anteriores que a colocavam entre 2,2 e 2,3.⁴ Se estes dados forem corretos, a proporção de idosos no Brasil poderia chegar a 21,0 por cento para o ano 2050, uma taxa significativamente maior do que os 19,4 por cento das projeções das Nações Unidas e muito parecida com as projeções para o México (21,2 por cento) e Chile (22,1 por cento).⁵

Os não demógrafos podem achar que projeções de população com tanta antecedência ao futuro são altamente especulativas. Mas não é o caso. O envelhecimento da América Latina é o inevitável resultado de tendências demográficas que já estão em movimento.

A onda de envelhecimento da América Latina já está em movimento e não poderá ser revertida facilmente.

⁴ Ver *PNDS 2006: Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher* (Brasília: Ministério da Saúde, 2008).

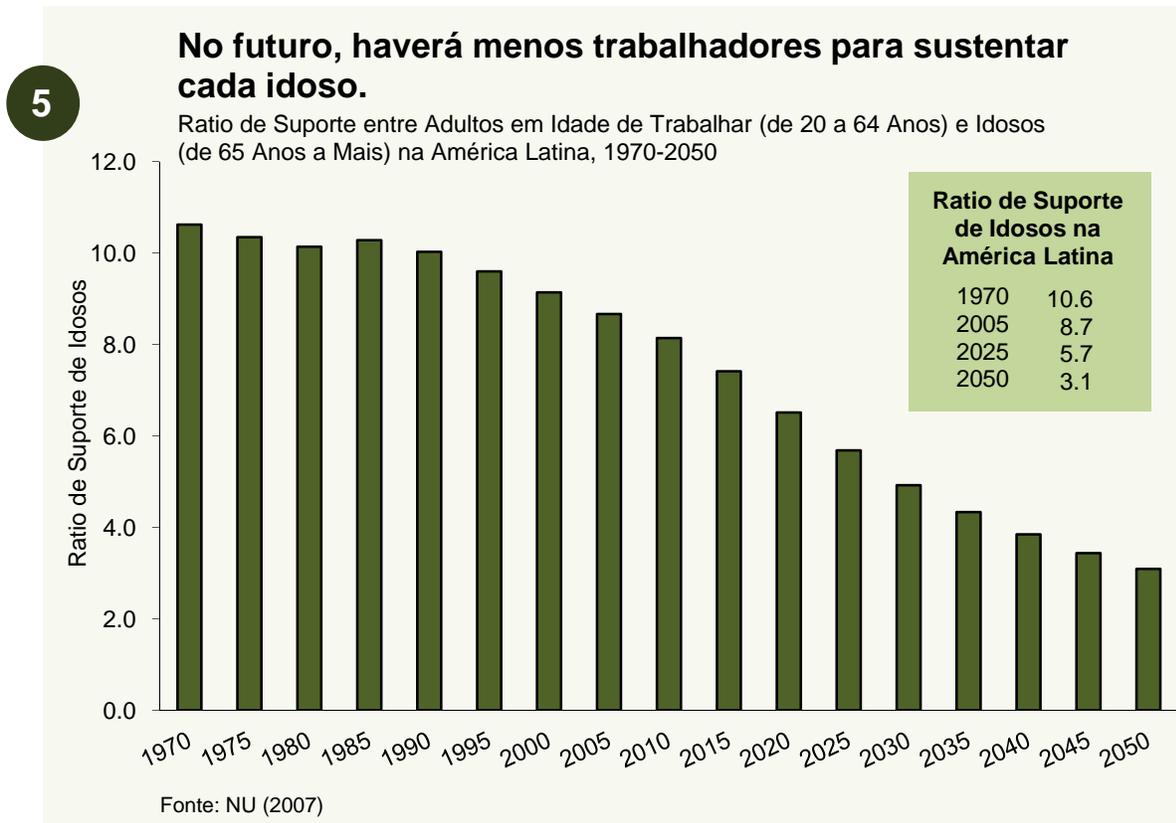
⁵ Esta projeção alternativa foi elaborada pelo CSIS baseada no método de componentes por coorte usando o pacote de software DemoTools e assume uma taxa de fecundidade constante de 1,8 de 2005 até 2050.

Mudanças inesperadas na mortalidade ou fecundidade, como as recentes surpresas no Brasil, podem exacerbar ou mitigar a tendência envelhedora. As mudanças, porém, devem ser muito grandes para alterar substancialmente a trajetória demográfica da América Latina. A demografia é como um transatlântico, uma vez que chega a uma velocidade alta, só pode ser virado lentamente. Para bem ou para mal, os países da América Latina terão que enfrentar o desafio do envelhecimento.

O Desafio da Dependência dos Idosos

Enquanto os países da América Latina passam pelo processo de envelhecimento, eles terão que transferir uma proporção crescente das rendas dos adultos em idade de trabalhar para os idosos que não trabalham mais. No ano 2005 havia 8,7 adultos em idade de trabalhar disponíveis para sustentar cada idoso na América Latina. Essa proporção deve diminuir a 5,7 em 2025 e até 3,1 em 2050 (ver Gráfico 5). No Brasil, México e Chile, a proporção cairá ainda mais: até 2,9 , 2,7 e 2,5 respectivamente. Em efeito, a média de carga a ser carregada por cada trabalhador irá triplicar.

Muita dessa carga cairá nas famílias, as quais continuarão se mantendo como as principais redes de sustento dos idosos em muitos dos países mais jovens da América Latina com sistemas previdenciários menos desenvolvidos. Mas muita da carga também aparecerá nos orçamentos dos governos. Entre os três países nos quais o relatório se concentra, os custos fiscais do envelhecimento serão maiores no Brasil, o qual já gasta um enorme porção de seu PIB (11,4 por cento em 2006) no seu sistema público de



pensões de repartição. Os custos serão mais manejáveis em países como o Chile e México que estão fazendo o trânsito para sistemas de capitalização de contas individuais. Mas inclusive nestes países, os governos encontrarão grandes pressões para gastar mais em pensões, saúde e serviços sociais para a população que rapidamente vai envelhecendo.

Ao crescer a carga de dependência dos idosos, crescerá também sua vulnerabilidade. Nos países do Cone Sul da América Latina, a situação econômica dos idosos parece relativamente segura de primeira impressão.

As taxas de recepção de pensões são altas: 66 por cento no Chile e 92 por cento no Brasil e Argentina. As taxas de pobreza são baixas; de fato mais baixas do que entre adultos jovens. Esta imagem, porém, é enganosa. Uma grande parte dos pensionistas de hoje (dois terços no Brasil) recebe pensões mínimas subsidiadas ou pensões sociais não contributivas. Estes benefícios podem tirar os idosos da pobreza mas não vão proporcionar uma fonte segura de renda de aposentadoria. De acordo com as tendências, isto provavelmente não mude no futuro. Apesar de que todos os países do Cone Sul têm ostensíveis sistemas universais de pensões públicas que dão cobertura pelo menos aos trabalhadores com salário, o enorme tamanho do mercado de trabalho informal faz com que só uma fração da força laboral contribua regularmente. No ano 2006, somente 37 por cento dos trabalhadores argentinos, 41 por cento dos brasileiros e 64 por cento dos chilenos contribuíram ao sistema público de pensões.

Ao crescer a carga de dependência dos idosos, também crescerá sua vulnerabilidade.

No resto da América Latina, incluindo o México, a situação econômica dos idosos é ainda mais precária. Só 21 por cento dos idosos mexicanos recebem atualmente algum tipo de benefício do sistema público de pensões. A pobreza é estendida, com quase

um terço dos idosos do México vivendo com menos de dois dólares por dia, o limiar de pobreza do Banco Mundial. Uma grande quantidade continua trabalhando, praticamente a metade dos homens com mais de 65 a mais em 2006, normalmente na agricultura ou com salários baixos no setor de serviços. Dois terços vivem com seus filhos⁶ e inclusive aqueles que não, são altamente dependentes deles para seu sustento econômico. Enquanto o tamanho das famílias encolhe e a urbanização e migração quebram as famílias estendidas, estas redes de apoio informal encontram crescentes pressões mesmo antes da onda de envelhecimento começar. Para muitos idosos, as remessas enviadas pelos parentes que moram nos Estados Unidos são a única fonte de renda.

Com a redução das famílias, as redes de proteção tradicionais já estão enfrentando grandes pressões.

Na relativamente jovem América Latina de hoje, o alcance limitado dos sistemas de aposentadoria formais já está se tornando um crescente problema social. Na América Latina de amanhã, com uma carga de dependência crescente dos idosos, isto poderá tornar-se uma catástrofe social. Os sistemas de proteção para os idosos são muito

⁶ Paulo M. Saad, “Arreglos residenciales y su influencia en la calidad de vida en la vejez” (apresentação feita na reunião do Centro Demográfico da América Latina (CELADE), Santiago, 9 de setembro de 2003).

importantes, e países como o México que não tem um, precisarão criá-lo. Estes sistemas, porém, não são uma solução de longo prazo para o desafio da dependência dos idosos. Se a metade ou mais dos idosos ainda dependerem da assistência social na América Latina quando a onda de envelhecimento chegar, os custos econômicos e sociais poderão ser enormes.

Como veremos no próximo capítulo, os sistemas de aposentadoria de capitalização que muitos países da América Latina estão criando podem reduzir a carga das futuras gerações de idosos tanto nas suas famílias como nos orçamentos dos governos. Estes sistemas podem também melhorar a adequação da renda de aposentadoria para aqueles trabalhadores que contribuam regularmente. Mas enquanto o crescimento econômico da América Latina se mantiver lento, a desigualdade se mantiver alta, e uma grande parte da mão de obra permanecer no setor informal da economia, nenhum sistema de pensões poderá proporcionar segurança na aposentadoria para todos. No final, a segurança da aposentadoria em uma América Latina que vai envelhecendo dependerá tanto (ou mais) do sucesso em chegar ao desenvolvimento como do sucesso das políticas de previdência social.

A segurança da aposentadoria dependerá tanto do sucesso em chegar ao desenvolvimento como do sucesso das políticas de previdência social.

A Promessa do Bônus Demográfico

As ondas de envelhecimento que chegarão a América Latina e o rápido aumento dos custos da dependência dos idosos ainda estão se formando no horizonte. Por enquanto, as tendências demográficas apóiam-se no crescimento econômico e, na maioria dos países, continuarão a fazê-lo pelas próximas duas décadas. De fato, as tendências de população na América Latina nunca mais serão tão favoráveis para o desenvolvimento econômico como são agora. Os países deverão tirar vantagem desta oportunidade para fortalecer seus sistemas de aposentadoria e melhorar seus padrões de vida antes do clima demográfico mudar.

As tendências de população na América Latina nunca serão tão favoráveis para o desenvolvimento econômico como são agora.

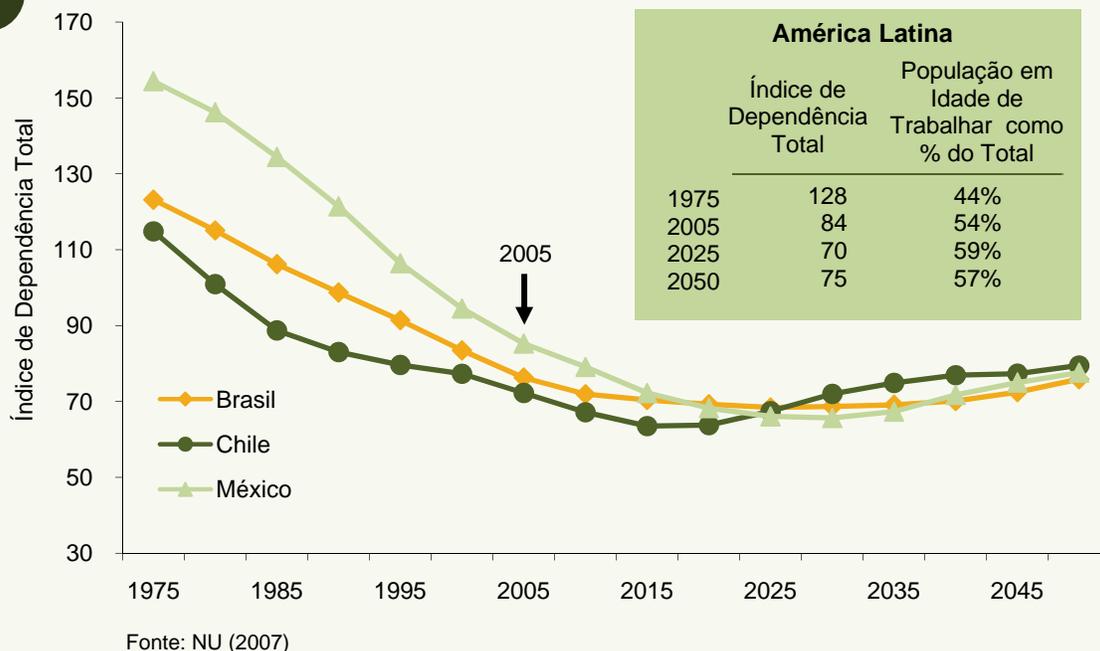
A oportunidade surge da dinâmica da própria transição demográfica. Quando é a fecundidade que cai primeiro, o número de crianças dependentes cai mais rápido do que aumenta o número de idosos dependentes, o qual significa que a carga de dependência total da sociedade diminui. Isto é outra maneira de dizer que a proporção crescente da população encontra-se em idade de trabalhar. As tendências demográficas favoráveis da transição demográfica são às vezes chamadas como “bônus demográfico” e abrem uma janela de oportunidade para o crescimento econômico.

A América Latina já está no meio de seu bônus demográfico. A proporção de dependência total da região, isto é, o número de crianças e idosos para cada 100 adultos em idade de trabalhar caiu dramaticamente nas décadas passadas, de 128 em 1975 a 84

6

O bônus demográfico: Um declínio na carga de dependência total.

Índice de Dependência Total de Idosos (de 65 Anos a Mais) mais Crianças (de 0 a 19 Anos) por cada 100 Adultos em Idade de Trabalho (de 20 a 64 Anos), 1975-2050



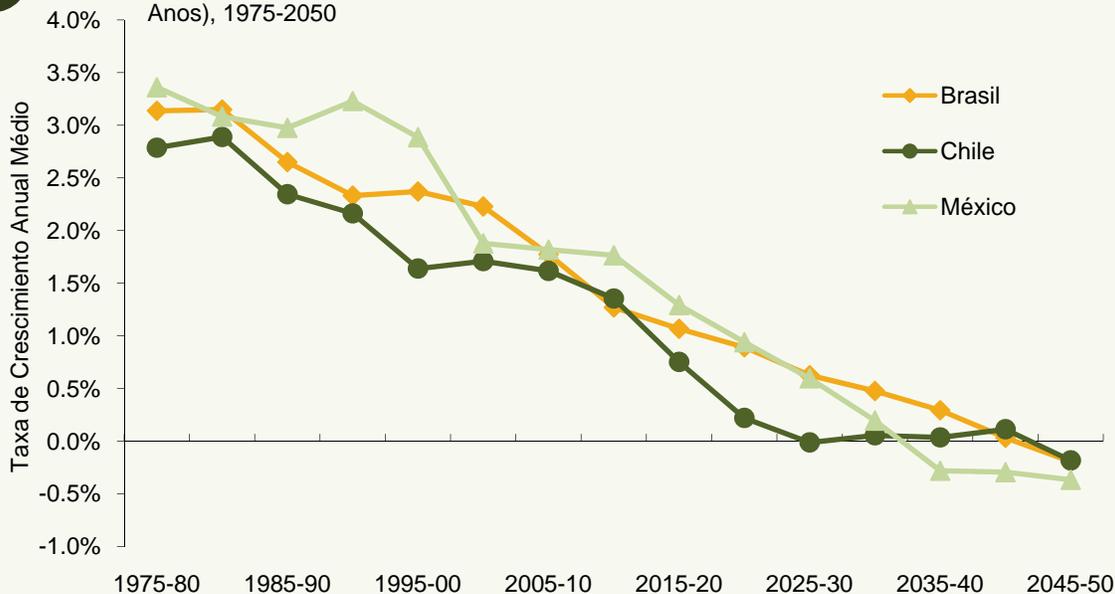
em 2005. Enquanto isso, a proporção de população em idade de trabalhar aumentou de 44 a 54 por cento (ver Gráfico 6). Por trás destas médias regionais encontra-se considerável diversidade. Na Argentina e Uruguai, onde a fecundidade caiu primeiro e de maneira mais gradual, o bônus demográfico tem sido relativamente pequeno. No Brasil e México, a taxa de dependência caiu de uma maneira particularmente rápida e profunda e continuará a cair até aproximadamente 2030, quando o crescimento relativo no número de idosos finalmente superar o declínio relativo no número de crianças. O Chile também está experimentando um grande bônus demográfico, mas a proporção total de dependência chegará ao seu nível mais baixo mais cedo, perto de 2020.

Os economistas concordam que o bônus demográfico pode trazer importantes benefícios. Uma taxa decrescente de dependência e uma crescente proporção da população em idade de trabalhar tendem a aumentar a renda per capita. Além desta aritmética simples, o bônus demográfico pode também fazer crescer outras dinâmicas poderosas que podem ajudar a melhorar os padrões de vida. As taxas de participação da força de trabalho podem crescer ao haver menos filhos o qual liberaria os tempos de trabalho dos adultos, principalmente das mulheres, permitindo-lhes participar no mercado de trabalho. Ao longo do tempo, as taxas de poupanças podem crescer quanto mais adultos trabalhadores entrarem na meia-idade, caracterizada por altos graus de poupanças. Famílias menores poderão tender também a investir mais na “qualidade” de seus filhos e, portanto, da força de trabalho futuro.

7

O crescimento da população em idade de trabalhar na América Latina está desacelerando.

Taxa de Crescimento Anual Médio da População em Idade de Trabalho (de 20 a 64 Anos), 1975-2050



Fonte: NU (2007)

A dramática desaceleração do crescimento da população que segue um grande declínio da fecundidade pode também ser uma vantagem econômica. Muitos economistas do desenvolvimento consideram a alta taxa de crescimento da população como um problema porque requer que países pobres e de rendas médias gastem muito investindo em melhorar as capacidades simplesmente para evitar a diluição de capital e não ficar para trás. A taxa de crescimento da população em idade de trabalhar na América Latina já está diminuindo dramaticamente, e continuará a diminuir nas próximas décadas

(ver Gráfico 7). Enquanto isso acontece, as sociedades serão capazes de consumir mais mantendo a mesma taxa de crescimento na razão capital-trabalho. Também poderão optar por redirecionar uma parte de sua nova renda e tempo livre em dar mais atenção às suas crianças, mais escolaridade por aluno, ou mais treinamento ou tecnologia por trabalhador, o que os economistas chamam investimento no “aprofundamento do capital”. Em qualquer caso, os padrões de vida tendem a aumentar.

A dramática desaceleração do crescimento da população pode ser uma vantagem econômica.

Estas dinâmicas não são meramente teóricas. Economistas que estudam a transição demográfica concordam que isto deu um importante impulso ao crescimento econômico no leste da Ásia, sustentado no impressionante crescimento da Coreia do Sul e outros tigres, e mais recentemente, da China. Como na América Latina, a fecundidade no leste da Ásia caiu dramaticamente desde finais dos 60 e princípios dos 70, diminuindo o índice de dependência total e aumentando a percentagem da população em idade de trabalhar.

Muitos estudos concluíram que a mudança na estrutura etária da população do leste da Ásia teve influência entre um quarto e dois quintos do crescimento do PIB per capita desde metade dos 70.⁷

Porém, os benefícios econômicos do bônus demográfico estão condicionados pelo mais amplo ambiente econômico, social e político de cada país. Não existe garantia que algum país tenha sucesso alavancando seu bônus. De fato, a maioria dos países da América Latina falhou nesse esforço.

Embora a taxa de dependência total tenha caído na América Latina desde 1970, o desempenho da economia tem sido decepcionante. Entre 1975 e 2007, o PIB per capita na América Latina cresceu a uma taxa

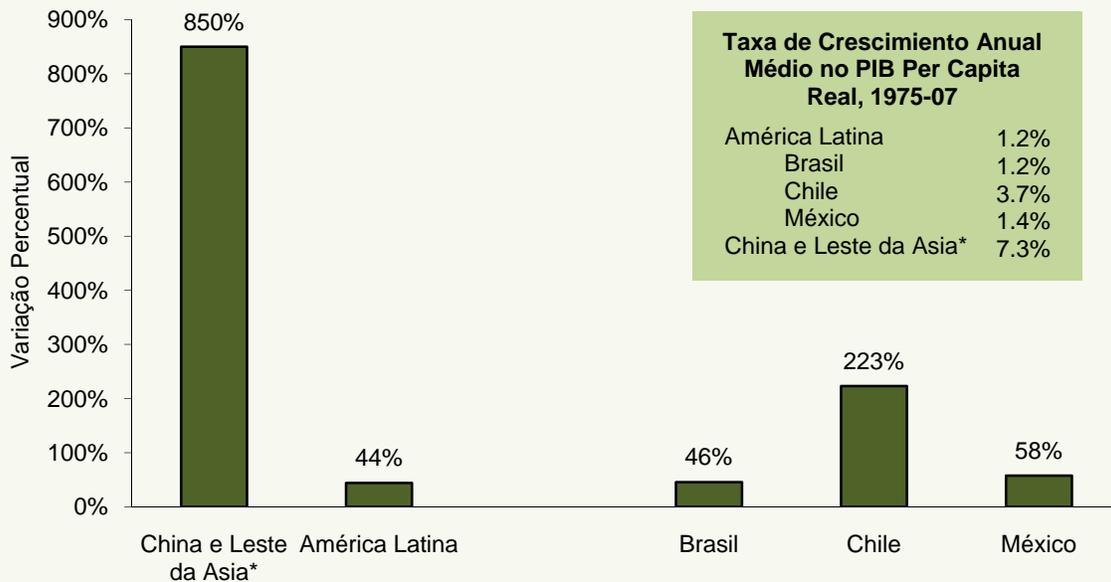
que significou só um sexto da taxa do leste da Ásia: 1,2 por cento por ano, versus 7,3 por cento. Enquanto o padrão de vida no leste da Ásia aumentou em 850 por cento no mesmo período, na América Latina este só aumentou em 44 por cento (ver Gráfico 8).

Até agora a América Latina não tem conseguido alavancar o seu bônus demográfico.

8

Os padrões de vida no leste da Ásia elevaram-se muito mais rápido do que na América Latina.

Varição Percentual Acumulada no PIB Per Capita Real (em Poder de Paridade de Compra Expressado em Dólares de 2005), 1975-2007



Taxa de Crescimento Anual Médio no PIB Per Capita Real, 1975-07

América Latina	1.2%
Brasil	1.2%
Chile	3.7%
México	1.4%
China e Leste da Ásia*	7.3%

*Excluindo o Japão.

Fontes: Banco Mundial (2008a) e cálculos do CSIS

⁷ Ver, por exemplo, David E. Bloom e Jeffrey Williamson, “Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia”, *World Bank Economic Review* 12, no. 3 (setembro de 1998); e David Bloom, David Canning, e Pia N. Malaney, “Demographic Change and Economic Growth in Asia”, CID Working Paper no. 015 (Cambridge, MA: Center for International Development at Harvard University, maio de 1999).

Tabela 1

A maioria de países latino-americanos não está fechando a brecha de renda com o mundo desenvolvido.

PIB Per Capita (em Poder de Paridade de Compra Expressado em Dólares de 2005), como Percentagem da Média dos Países Desenvolvidos, 1975-2007

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2007
América Latina	35%	35%	30%	26%	26%	25%	26%
Brasil	34%	36%	31%	27%	27%	25%	25%
Chile	22%	26%	23%	25%	33%	33%	37%
México	41%	44%	40%	34%	32%	34%	34%
China e Leste da Ásia*	4%	4%	6%	7%	10%	12%	18%
China	2%	2%	3%	4%	7%	8%	14%
Leste da Ásia	26%	32%	38%	48%	61%	65%	76%

*Excluindo o Japão.

Fontes: Banco Mundial (2008a) e cálculos do CSIS

Mesmo no Chile, o país com o crescimento mais rápido, este só aumentou em 223 por cento. Assim, o leste da Ásia está diminuindo a brecha do padrão de vida com o mundo desenvolvido, mas isto não está acontecendo nos países da América Latina (ver Tabela 1)

A lição do leste da Ásia é que uma demografia favorável só ajuda na medida em que as sociedades possam alocar eficientemente recursos para atividades com valor agregado. O bônus demográfico pode representar uma crescente proporção de trabalhadores para dependentes, mas isso é uma vantagem somente se as sociedades conseguirem alocar a mão de obra extra para trabalhos produtivos. O bônus demográfico também pode significar uma crescente proporção de população de meia-idade, mas o potencial impulso às poupanças não se materializará a menos que as famílias estejam certas que economizar dará frutos no futuro. Com níveis variados em seus diferentes países, o sucesso do leste da Ásia aproveitando seu bônus demográfico dependeu de boas políticas macroeconômicas, criação de sistemas regulatórios e impostos mais amigáveis às empresas, confiança pública no Estado de Direito e grandes investimentos públicos em infra-estrutura, pesquisa e desenvolvimento (R&D), e acima de tudo, capital humano. Historicamente, muitas dessas condições não existem na América Latina.

A boa notícia é que o ambiente na América Latina melhora rapidamente. Embora ainda se mantenham muitos dos desafios, a perspectiva de crescimento e desenvolvimento na região é a melhor que se teve em décadas. A oportunidade demográfica ainda não acaba e ainda há tempo de colher os benefícios do bônus.

O Desafio do Desenvolvimento

Quase em todos os aspectos que observamos, as tendências econômicas da América Latina começaram a apontar recentemente em direção positiva. O PIB per capita da região de 2002 a 2007 cresceu mais rápido do que em qualquer quinquênio desde inícios dos 70. A inflação recuou desde os anos 90 e parece controlada nas principais economias da região, com exceção da Argentina e Venezuela. Até a recente crise econômica global,

os níveis de dívida pública também estavam caindo em grande parte da região, com quedas importantes no Brasil, Chile e México. No ano 2007, o Chile mantinha excedentes em contas correntes e as contas correntes no Brasil e México estavam perto do equilíbrio.

Ao mesmo tempo em que o investimento estrangeiro direto multiplica-se, as companhias multinacionais latino-americanas ou "Multilatinas" vêm liderando uma explosão de investimento em outros mercados. No ano 2006 o Brasil era, de fato, uma fonte líquida de investimento estrangeiro direto. As taxas de pobreza também caíram dramaticamente. Assim, só entre 2003 e 2007, a proporção de pessoas na América Latina que vivia por baixo da linha de pobreza nacional caiu quase um quarto.⁸

Muito do crédito por esta reviravolta deve ser atribuído a uma melhor gestão macroeconômica e à liberalização dos mercados. A América Latina repudiou as políticas de substituição de importações dos 60 e 70 que precipitaram a hiperinflação e a crise de dívida, levando à década perdida dos 80. O Chile foi o primeiro em seguir um novo rumo, impondo disciplina fiscal e lançando grandes reformas de liberalização do mercado nos 80. Outros o seguiram durante os 90 e 2000, incluindo o México e Brasil.

Os déficits nos orçamentos foram reduzidos, as empresas públicas ineficientes foram privatizadas, as tarifas sobre importação diminuíram e as economias começaram a se abrir ao comércio internacional. Acordos internacionais criaram os blocos regionais de comércio internacional: primeiro o MERCOSUL em 1991 e logo o Tratado

Norte Americano de Livre Comércio (NAFTA) em 1994. Sem dúvida, alguns países resistiram às principais tendências regionais, os mais notáveis foram a Bolívia e a Venezuela. O progresso também foi marcado por severas crises financeiras no México (1994-1995) e na Argentina (2001-2002). Mas apesar do difícil caminho, a melhora no panorama macroeconômico da América Latina é inegável, como pode ser conferido com o status de grau de investimento que a Standard & Poor's elevou para o Chile, Brasil, México e Peru.

Este melhor panorama também deve muito à nova ideologia do pragmatismo político que Javier Santiso, economista principal da OECD, chama de "economia política do possível"⁹ que junta disciplina fiscal com políticas de proteção social. Em muitos países, as políticas fiscais conservadoras originalmente promovidas pela direita foram adotadas pela esquerda (por exemplo, no Brasil e no Chile), enquanto em outros países as agendas de investimento social promovidas pela esquerda foram adotadas pela direita

Entre 2002 e 2007, o padrão de vida na América Latina cresceu mais rápido do que em qualquer quinquênio desde inícios dos 70.

Muito do crédito pela melhoria do desempenho econômico deve-se à melhoria na gestão macroeconômica e à liberalização do mercado.

⁸ Base de dados CEPALSTAT, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), <http://www.eclac.org/>.

⁹ Javier Santiso, *Latin America's Political Economy of the Possible: Beyond Good Revolutionaries and Free-Marketters* (Cambridge, MA: The MIT Press, 2006).

(por exemplo, na Colômbia e no México). Hoje em dia variações no poder político são menos prováveis de levar a mudanças abruptas nas políticas do que no passado. Esta continuidade no longo prazo das políticas é crucial para o crescimento econômico por muitas razões, provavelmente a mais importante seria o impulso à confiança dos investidores tanto nacionais como estrangeiros.

Ao mesmo tempo, a consolidação democrática da América Latina está levando a região a ter mais estabilidade. Em 1975, só 15 por cento da população da América Latina vivia em países caracterizados pela Freedom House como completamente "livres"; hoje 74 por cento o faz.¹⁰ Como inspiradora prova do progresso político da América Latina, não só todos podem votar, mas todos podem ser eleitos, inclusive membros de populações indígenas (como podemos ver na Bolívia e Peru) e mulheres (como vemos no Chile e Argentina).

Apesar da importante virada, o futuro econômico da América Latina mantém-se como uma dúvida. Muita da preocupação na América Latina está atualmente orientada ao impacto da crise econômica global, a qual já freiou o crescimento econômico regional em 2008 e ameaça com freiá-lo ainda mais em 2009. Contudo, muito mais preocupante do que a situação no curto prazo, são os persistentes e estruturais problemas econômicos, os quais mesmo que o crescimento global se recuperar poderão fazer mais difícil para América Latina manter seu recente progresso.

Enquanto o panorama macroeconômico da América Latina vai melhorando, pesadas e difíceis regulações aos negócios, políticas tributárias punitivas e mercados laborais altamente regulados continuam minando a competitividade. No mais recente *Ease of Doing Business Index* elaborado pelo Banco Mundial, o Chile (localizado no lugar 40 de 181 países ao redor do mundo) e México (56) encontram-se entre os melhores colocados da região, enquanto que o Brasil (125) encontra-se em uma posição baixa (ver Tabela 2).¹¹ A pobre posição do Brasil deve-se, entre outras razões, a seu intrincado Código Tributário, que requer que um negócio típico gaste incríveis 2 600 horas por ano preparando, apresentando e pagando impostos. Os países da América Latina tampouco se saíram bem no *Global Competitiveness Index* do Fórum Econômico Mundial, uma mais ampla avaliação do panorama econômico general. Desde flexibilidade do mercado de trabalho e disponibilidade tecnológica até infra-estrutura e governança, a região como um todo encontra-se posicionada embaixo de seus competidores globais como a Índia, China, os tigres da Ásia

Problemas econômicos estruturais poderão dificultar que a América Latina continue mantendo seu recente progresso.

A maioria dos países latino-americanos alcança posições baixas nas comparações internacionais de competitividade.

¹⁰ *Freedom in the World* (Washington, DC: Freedom House, varios anos).

¹¹ *Doing Business 2009* (Washington, DC: Banco Mundial, setembro de 2008).

Tabela 2

Os países latino-americanos recebem pobres qualificações nas comparações internacionais de competitividade.

“Ease of Doing Business Index” do Banco Mundial		“Global Competitiveness Index” do FEM	
Ranking (Entre 181 países)		Ranking (Entre 134 países)	
40	Chile	28	Chile
53	Colombia	59	Costa Rica
56	México	60	México
62	Perú	64	Brasil
109	Uruguai	74	Colombia
112	Guatemala	75	Uruguai
113	Argentina	83	Perú
117	Costa Rica	84	Guatemala
125	Brasil	88	Argentina
136	Equador	104	Equador
150	Bolivia	105	Venezuela
174	Venezuela	118	Bolivia

Fontes: Forum Econômico Mundial (2008) e Banco Mundial (2008b)

e a Europa Central e do Leste.¹² Só o Chile, o melhor sucedido em quase todos os indicadores de competitividade, aparece no ranking dos “top 50” (28 de 134).¹³

A América Latina também está subinvestindo no desenvolvimento do capital humano, um dos mais importantes determinantes do crescimento do padrão de vida ao longo prazo. Sem dúvida, a maioria dos países tem feito grandes avanços educativos, principalmente na universalização do ensino primário. O México e o Brasil, que por muitos anos estiveram atrás dos líderes regionais como Argentina, Chile e Uruguai, conseguiram praticamente universalizar o ensino primário, por uma parte graças a programas como *Oportunidades* no México e *Bolsa Família* no Brasil, os quais proporcionam dinheiro para famílias pobres com a condição que elas mantenham seus filhos na escola. Mas a educação primária universal não é suficiente para empurrar as economias da América Latina. Os economistas do desenvolvimento concordam que o ensino secundário é a chave para a competitividade internacional de países de renda média, e é neste ponto onde a América Latina fraqueja. Sessenta e um por cento das pessoas entre 25 e 26 anos completaram a escola secundária no Chile, mas só 45 por cento no Brasil e 36 por cento no México.¹⁴

Os países da América Latina estão subinvestindo em capital humano.

¹² Augusto López-Carlos et al., “Assessing Latin American Competitiveness: Challenges and Opportunities”, em Augusto Lopez-Carlos, ed., *The Latin American Competitiveness Review 2006: Paving the Way for Regional Prosperity* (Genebra: Forum Econômico Mundial, 2008).

¹³ *The Global Competitiveness Report 2008-2009* (Genebra: Forum Econômico Mundial, 2008).

¹⁴ Dados correspondentes ao ano 2003 para o Brasil e Chile e para o ano 2004 para o México. Ver Sociômetro, Banco Interamericano de Desenvolvimento, <http://www.iadb.org/sociometro/>.

A qualidade do ensino secundário na maioria dos países da América Latina é conhecida por ser má. Nas provas do *Program for International Student Achievement (PISA)*, o mais reconhecido standard de avaliação educacional entre países, os estudantes do Brasil, México e até do Chile obtiveram notas muito mais baixas do que os estudantes de países desenvolvidos e menores do que as dos estudantes da maioria de países com rendas per capita similares.¹⁵ Prioridades de gasto distorsionadas podem explicar em parte a pobre performance dos alunos. A maioria dos governos da América Latina gasta muito mais por estudante de educação universitária, beneficiando a uma pequena elite, do que em educação secundária, que beneficia a população geral. No México, a proporção de investimento do governo na educação terciária para a secundária é de 2,6 a 1. Na Coréia do Sul, a proporção é precisamente a inversa, investindo 2,8 a mais por cada estudante de educação secundária do que terciária.¹⁶ Este desequilíbrio nos orçamentos da América Latina poderá perpetuar as desigualdades socioeconômicas, especialmente quando o rendimento que o mercado proporciona ao trabalho qualificado continuar a aumentar em relação ao rendimento do trabalho não qualificado.

Tudo isto ajuda a explicar o grande tamanho do setor informal na América Latina. As regulações para as empresas e o mercado de trabalho dificultam a criação de empregos no setor formal, e por outro lado, um desenvolvimento inadequado do capital humano faz com que os trabalhadores não tenham qualificações obtê-los. Na região, o tamanho do mercado laboral informal encontra-se entre um e dois terços do emprego diferente a agricultura. De acordo com dados recentes, no Chile o mercado informal ocupa 37 por cento, no México 49 por cento e no Brasil 57 por cento.¹⁷ A alta informalidade laboral freia o crescimento da produtividade, priva o governo de impostos e deixa os trabalhadores vulneráveis, já que ficam por fora do radar dos sistemas de previdência social. A informalidade é também uma das razões pelas quais a desigualdade, medida pelo coeficiente Gini, mantém-se tão alta na região, inclusive em um país que cresce tão rápido como o Chile.

O capital humano é um ingrediente essencial para melhorar o padrão de vida, mas não é o único. As economias em desenvolvimento precisam investir muito em pesquisa e desenvolvimento (R&D) se quiserem subir na escala do valor agregado.

De acordo com o Banco Inter Americano de Desenvolvimento, a Coréia do Sul no ano 2002 gastou mais em R&D do que toda a América Latina junta.¹⁸ As economias em desenvolvimento também precisam poupar o suficiente para financiar investimentos

O nível de poupança na América Latina mantém-se cronicamente baixo.

¹⁵ “A Profile of Student Performance in Reading and Mathematics from PISA 2000 to PISA 2006”, em *PISA 2006: Science and Competencies for Tomorrow's World* (Paris: OECD, 2007).

¹⁶ Indicadores de Desenvolvimento Mundial 2008, Banco Mundial, abril de 2008, <http://www.worldbank.org>.

¹⁷ Dados correspondentes ao ano 2003 para o Chile e para o ano 2005 para Brasil e México. Ver Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean, CEDLAS e Banco Mundial, <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/sedlac/>.

¹⁸ *Education, Science and Technology in Latin America and the Caribbean: A Statistical Compendium of Indicators* (Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2006), 38.

produtivos. No leste da Ásia, os níveis de poupança aumentaram enormemente durante o curso da transição demográfica, aumentando na China ao nível de unidades domiciliares de 4 por cento em 1975 a 24 por cento no ano 2000.¹⁹ Mas na América Latina o nível de poupança mantém-se cronicamente baixo, parcialmente porque ainda continua o medo da hiperinflação. Independentemente de quanto poupem, as economias em desenvolvimento precisam de mercados de capitais eficientes para alocar suas reservas aos investimentos mais rentáveis. Neste ponto a América Latina está obtendo grandes progressos, graças em parte ao crescimento de seus sistemas de pensão de capitalização.

Se a América Latina superar esses obstáculos e melhorar o ritmo de crescimento de sua economia, o desafio da dependência dos idosos poderá ser menos intimidante. Da mesma maneira, como veremos no próximo capítulo, o tipo correto de políticas de aposentadoria poderá ajudar à América Latina a enfrentar o desafio do desenvolvimento.

¹⁹ Franco Modigliani e Shi Larry Cao, “The Chinese Saving Puzzle and the Life-Cycle Hypothesis”, *Journal of Economic Literature* 42, no. 1 (março de 2004), 147.

CAPÍTULO 2

A REVOLUÇÃO DAS PENSÕES NA AMÉRICA LATINA

Ao longo dos últimos 25 anos, a América Latina foi sacudida por uma onda de reformas nas pensões. O Chile liderou o caminho no início da década dos 80 quando fechou o sistema de pensões públicas de repartição, o qual estava a ponto da falência e substituiu-o por um sistema de capitalização individual. Desde o começo dos anos 90, nove outros países também iniciaram parcial ou completamente transições para sistemas de contas de capitalização individuais.

Os novos sistemas variam consideravelmente no desenho. Alguns países, seguindo o exemplo do Chile, substituíram completamente seus sistemas públicos de pensões de repartição (Bolívia, El Salvador e México). Alguns mantêm paralelamente sistemas de repartição e de capitalização que podem ser escolhidos pelos trabalhadores (Colômbia e Peru). E alguns (Costa Rica e Uruguai) têm sistemas mistos que incluem uma camada de repartição que cobre todos os trabalhadores e uma camada adicional para os trabalhadores que ganham mais. A Argentina, até cancelar seu sistema de capitalização individual em novembro de 2008, tinha um arranjo único: a primeira camada compunha-se de um benefício *flat* do tipo repartição e uma segunda camada oferecia a opção entre um benefício do tipo repartição relacionado com o salário e uma conta individual. Entre os principais países da América Latina, só o Brasil, Equador, Venezuela e (agora) a Argentina têm o sistema público de repartição "puro". O Brasil, no entanto, tem um grande sistema voluntário de capitalização de pensões privadas complementar.

Neste capítulo, discutimos em primeiro lugar as potenciais vantagens dos sistemas de capitalização em uma América Latina que está envelhecendo. Depois examinamos algumas das áreas críticas nas quais os sistemas estão (ou não) funcionando de acordo a como se esperava.

As Vantagens dos Sistemas de Capitalização

Os sistemas latino-americanos de pensões baseados em contas de capitalização individuais são freqüentemente referidos como sistemas "privatizados". O termo, no entanto, é enganoso. Embora as contribuições dos trabalhadores sejam administradas e investidas por gerentes de fundos de pensões privados, são sistemas públicos obrigatórios, ou em alguns casos, componentes opcionais de sistemas públicos obrigatórios. Eles operam baixo severas regulações desenhadas para proteger os participantes ou "afiliados" contra os riscos indevidos do mercado enquanto são trabalhadores contribuintes e contra riscos da longevidade quando se aposentam (ou seja,

o risco de viver além de suas poupanças). A maioria inclui também uma garantia de pensão mínima que provê uma base de renda de aposentadoria subsidiada para os trabalhadores que receberam baixos salários durante toda sua vida, e, portanto retêm algumas das características redistributivas incluídas nos esquemas públicos de repartição com benefícios definidos.

Os sistemas de capitalização têm importantes vantagens sobre os sistemas de repartição. Nos sistemas de repartição, a proporção decrescente de trabalhadores contribuintes para aposentados traduz-se em ascendentes custos do sistema e mais altas taxas de contribuição. Os sistemas de capitalização, por outro lado, podem liberar os países da tirania de sua própria demografia. Enquanto a taxa de retorno no longo prazo obtida pelos trabalhadores em um sistema de repartição limita-se à taxa de crescimento econômico, a taxa de retorno em um sistema de capitalização é igual à taxa de retorno do capital, a qual é normalmente mais alta, especialmente em sociedades que envelhecem com um crescimento lento da mão de obra. Os sistemas de capitalização podem assim oferecer maiores benefícios a qualquer taxa de contribuição de que os sistemas de repartição.

Os sistemas de pensões de capitalização na América Latina têm vantagens importantes sobre os sistemas de repartição.

Os sistemas de capitalização podem criar incentivos para os trabalhadores contribuírem e assim aumentar a cobertura. Como as contas são propriedade pessoal e como os benefícios recebidos são proporcionais às contribuições que eles fazem, pelo menos no caso dos trabalhadores que ganham mais e que não esperam a garantia de uma pensão mínima, eles provavelmente deixarão de considerar suas contribuições como um imposto. Muitos dos promotores originais dos sistemas de capitalização individual nos anos 80 e 90 acreditaram que estes incentivos seriam especialmente importantes na América Latina, onde a confiança nos governos sempre foi pouca, os mercados informais grandes e onde o pagamento de impostos sempre foi difícil de fazer cumprir.

Existem também outras vantagens potenciais. No curto prazo, os sistemas de capitalização podem ajudar a acelerar o desenvolvimento dos mercados de capitais da América Latina. Em muitos países desenvolvidos como os Estados Unidos, os sistemas de pensões de capitalização cumpriram um papel crucial aumentando e aprofundando os mercados de capitais. Ao crescerem os fundos de pensões, também crescem o tamanho e liquidez dos mercados de capitais. A administração profissional dos fundos traz maior transparência, *accountability* e rentabilidade no longo prazo. No longo prazo, os sistemas de pensões de capitalização também podem ajudar a manter adequadas taxas de poupança e investimento, o qual é um grande desafio para a América Latina de hoje e pode ser ainda mais difícil com a população envelhecendo.

Isto ajuda a explicar por quê o modelo de contas individuais de capitalização espalhou-se pela América Latina. Contudo, se os benefícios da reforma serão realmente obtidos, depende de como os sistemas foram

Qualquer sistema de aposentadoria precisa ter um forte piso de proteção.

desenhados e implementados. Excessivas comissões podem corroer as contas dos trabalhadores e políticas de investimento restritivas podem reduzir as taxas de retorno e o impacto positivo no mercado de capitais. As taxas de contribuição também devem ser definidas a um nível adequado para gerar uma taxa de reposição adequada. Além disso, qualquer sistema de aposentadoria, seja de repartição ou de capitalização, precisa também de um forte piso de proteção para aqueles que chegam à velhice com uma pensão inadequada ou sem pensão alguma.

Fica então a questão crucial de como financiar a transição de um sistema de repartição para um novo de capitalização, já que ela determina o impacto no balanço fiscal e nas poupanças nacionais. Como as contribuições dos trabalhadores são transferidas às suas novas contas individuais, o governo deve continuar a pagar benefícios aos aposentados atuais e também os benefícios acumulados dos trabalhadores atuais quando eles se aposentarem. Se as novas poupanças privadas acumuladas em contas individuais forem iguais a um aumento similar na dívida pública, os macro benefícios da reforma poderão não se materializar. O gasto público nas pensões pode cair, mas o custo da dívida no longo prazo crescerá. No nível macro, a reforma pode deixar a sociedade na mesma situação.

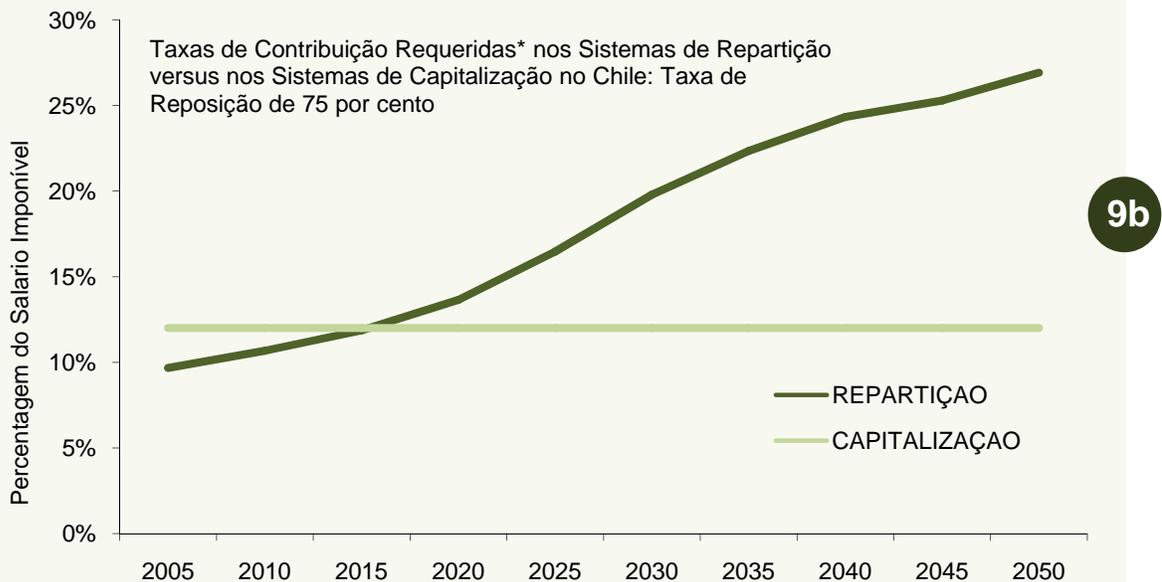
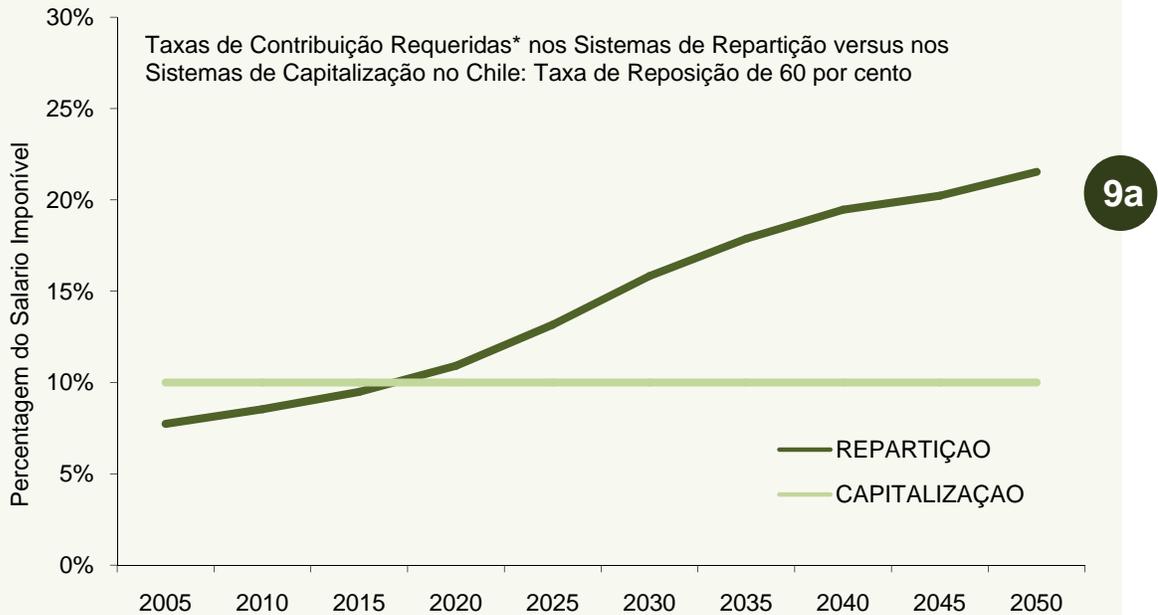
Avaliando o Sistema de Capitalização Individual

O objetivo principal de qualquer sistema de previdência é proporcionar adequados benefícios para os aposentados. Embora seja ainda muito cedo para avaliar o sucesso dos sistemas de capitalização individual da América Latina, nesta crucial medida do sucesso não há dúvidas que estes irão superar os sistemas de repartição, pelo menos para os trabalhadores que contribuem regularmente. Entre a criação do sistema de capitalização de contas individuais no Chile em 1981 e dezembro de 2007, a taxa real de retorno para as contribuições dos trabalhadores alcançou uma média de 10,0 por cento. Entre a criação do sistema no México em 1997 e dezembro de 2007, a taxa real de retorno alcançou uma média de 7,3 por cento. É importante reconhecer que estas taxas foram infladas por grandes investimentos em dívida pública de alto risco e que são insustentavelmente altas. Mas mesmo assumindo taxas de retorno mais realistas, o sistemas de capitalização individual da América Latina serão capazes de trazer iguais benefícios a menor custo do que os sistemas de repartição, ou alternativamente, benefícios mais altos ao mesmo custo.

Consideremos um exemplo. No Chile, a alíquota de contribuição líquida para o sistema de capitalização individual, isto é, a taxa depois de diminuir as comissões, é de 10 por cento do salário imponible. Com uma taxa real de retorno de 5 por cento, numa suposição de longo prazo razoável para uma carteira global de ações e bônus, um trabalhador que entra no mercado de trabalho em 2010, contribuindo com 10 por cento do seu salário por 40 anos e se aposentando em 2050 poderá ganhar uma taxa de reposição de 60 por cento. Para financiar o mesmo benefício no sistema de repartição, sua alíquota de contribuição deverá ter aumentado, com o envelhecimento da população no Chile, a 22 por cento para 2050. Uma taxa de reposição de 60 por cento não será adequada a menos que o aposentado tenha outras fontes de renda. Mas se a sociedade desejar maior adequação, poderá aumentar a taxa de reposição do trabalhador para 75

por cento com um 12,5 por cento de alíquota de contribuição, enquanto que em um sistema de repartição, uma taxa de reposição de 75 por cento poderá, para 2050, infligir uma catastrófica carga tributária de 27 por cento no salário nos trabalhadores (ver Gráficos 9a e 9b).

Os sistemas de capitalização apresentam uma vantagem decisória em relação com os custos numa sociedade que envelhece.



*Os cálculos para REPARTIÇÃO assumem um crescimento real dos salários de 2,0 por cento, cobertura universal e uma idade de aposentadoria de 65 anos; os cálculos para CAPITALIZAÇÃO assumem um crescimento real dos salários de 2,0 por cento, uma taxa de retorno real de 5,0 por cento, uma vida laboral de 40 anos e uma idade de aposentadoria de 65 anos.
Fontes: NU (2007) e cálculos do CSIS

Estes exemplos de projeções podem subestimar a vantagem relativa dos sistemas de capitalização na maioria dos países da América Latina. Eles assumem um aumento real do salário de 2,0 por cento, a média no Chile pelos últimos 25 anos, mas que é pelo menos o dobro da média na maioria dos países. Quanto mais baixa a taxa real de crescimento do salário, maior a vantagem dos sistemas de capitalização sobre os sistemas de repartição. Se os salários reais

aumentassem em 1,0 por cento por ano no futuro, o mesmo trabalhador obteria uma taxa de reposição de 75 por cento com uma alíquota de 10 por cento do salário. Uma alíquota de contribuição de 12,5 por cento gerará uma taxa de reposição de 95 por cento. Certamente as taxas de retorno reais no futuro poderão ser mais baixas do que os 5,0

por cento que assumimos e isto poderia inverter a tendência. Mas em quase qualquer cenário razoável, o sistema de capitalização significará uma maior taxa de reposição para a mesma taxa de contribuição do que num sistema de repartição. De fato, o retorno real deverá cair por baixo de 3,0 por cento (considerado por muitos economistas como a taxa de retorno livre de risco ao longo prazo), para que o sistema de capitalização perca sua relativa vantagem.

Os sistemas de pensões de capitalização da América Latina serão capazes de proporcionar maiores benefícios a custos mais baixos do que os sistemas de repartição.

As taxas de reposição que os sistemas de contas individuais podem gerar são, sem dúvida, afetadas pelas comissões. De acordo com um reconhecido estudo, as comissões cobradas pelos fundos de pensões na América Latina reduzem o saldo das contas individuais, e portanto das taxas de reposição, entre 15 a 25 por cento menos do que poderiam ser.²⁰ Altas comissões são uma legítima preocupação e reduzi-las tem se tornado um objetivo central nas regulações e reformas governamentais. Alguns países fixaram um teto para tais comissões. Outros confiam mais na concorrência, por exemplo, ao criarem estruturas de comissões *standard* para melhorar a transparência e facilitar a comparação entre fundos, ao permitirem que os trabalhadores mudem mais freqüentemente de fundo, ou ao alocarem os novos afiliados que não escolhem um fundo à aqueles com menores comissões (Chile) ou maiores taxas de retorno (México). As comissões médias (medidas como proporção dos salários) estão caindo na maioria dos países e no México caíram 50 por cento entre 2000 e 2007.

Os sistemas de capitalização individual da América Latina têm tido menos sucesso aumentando a cobertura das pensões do que aumentando as taxas de retorno. A cobertura em alguns países tem aumentado significativamente desde as reformas, sugerindo que os incentivos podem ser importantes. Porém, em todos os lugares isto continua longe da universalidade. No Chile, a proporção da força de trabalho que contribui ao sistema de pensões cada ano pulou de 42 por cento em 1982, depois da implementação da reforma, a 64 por cento em 2006. No México a proporção subiu levemente depois da reforma de 1997, mas agora parece ter se estabilizado a um menor

²⁰ Edward Whitehouse, "Administrative Charges for Funded Pensions: An International Comparison and Assessment", Social Protection Discussion Paper no. 0016 (Washington, DC: Banco Mundial, junho de 2000).

nível: só 38 por cento em 2006, ainda quando se inclua aos contribuintes do sistema independente de pensões do serviço público. É verdade que as taxas de "afiliação" do sistema de pensões são geralmente mais altas do que as taxas de contribuição ativa. Mas o número de afiliados refere-se só ao número de trabalhadores com uma conta individual. Muitos afiliados não contribuem regularmente, o qual significa que muitos chegarão à velhice recebendo menores benefícios apesar das altas taxas de retorno.

Parte da explicação pode ser encontrada no próprio desenho dos sistemas de pensões. As garantias de benefícios mínimos em alguns sistemas podem diminuir os incentivos para que aqueles que ganham menos contribuam regularmente. Além disso, em alguns países partes significativas da força de trabalho encontram-se isentas da cobertura obrigatória, por exemplo, trabalhadores independentes no Chile. O principal problema, porém, é o grande tamanho dos mercados de trabalho informais na América Latina, que parece ser um obstáculo para a ampliação da cobertura muito maior do que os promotores da reforma pensaram.

A baixa cobertura continua sendo um problema em toda a América Latina, independentemente do tipo de sistema de pensões. Durante o final dos 90 e inícios dos 2000, a percentagem média de contribuintes ativos era menor do que 30 por cento em oito países da América Latina (metade com sistema de capitalização individual e metade com sistema de repartição). Em quatro países, a média encontrava-se entre 30 e 50 por cento; num grupo que incluiu Argentina e México (reformadores) e Brasil e Venezuela (não reformadores). Só o Chile, Costa Rica e Uruguai (todos reformadores) tinham percentagens de contribuição acima de 50 por cento.²¹

A baixa cobertura continua sendo um problema em toda a América Latina independentemente do tipo de sistema de pensões.

Não surpreende que a baixa cobertura seja especialmente séria entre aqueles que ganham menos. No Brasil, por exemplo, a percentagem de contribuintes ativos em 2002 era de 17 por cento para o quintil com menores rendas, mas de 67 por cento para o quintil com mais alta renda. No México, a percentagem era de 10 por cento para o quintil mais baixo e 56 por cento para o mais alto. A diferença não é tão grande no Chile, mas inclusive lá a percentagem de contribuintes ativos para o quintil mais baixo é muito mais baixa do que para o quintil mais alto: 40 por cento versus 70 por cento em 2003²² (ver Gráfico 10). Fica claro então que será difícil melhorar a cobertura enquanto se coexistir com tanta pobreza e informalidade.

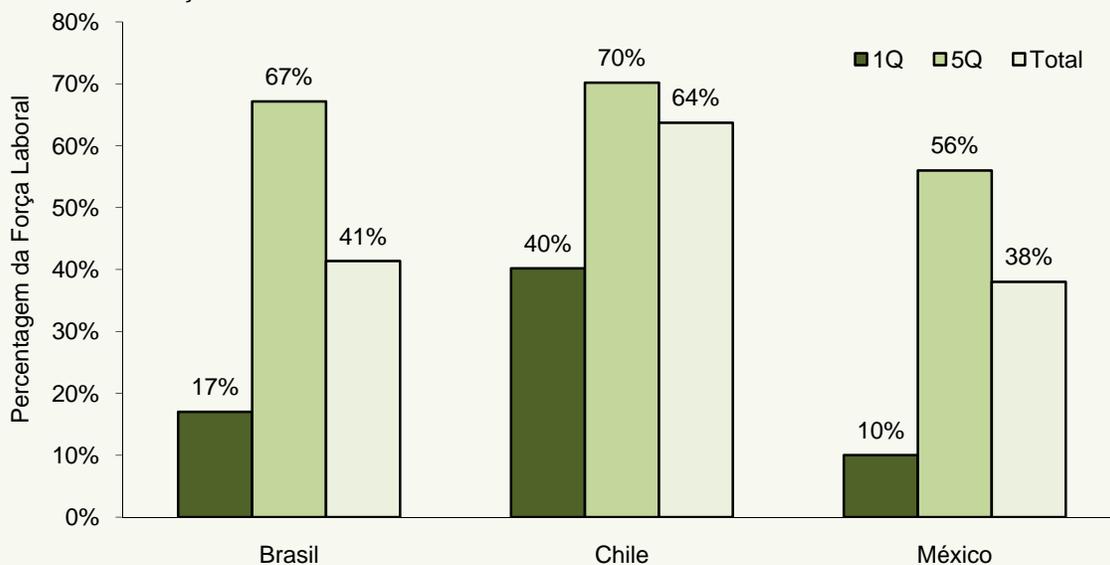
O que isto ressalta é a importância de ter um piso de proteção robusto. Embora a maioria dos sistemas de pensões de capitalização e repartição na América Latina tenham garantias de pensões mínimas que fornecem proteção contra a pobreza, as garantias não irão ajudar aos trabalhadores que não contribuem de forma alguma. De fato, como a elegibilidade para obter as pensões mínimas geralmente requer de muitos anos de

²¹ Rafael Rofman e Leonardo Lucchetti, "Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage", Social Protection Discussion Paper no. 0616 (Washington, DC: Banco Mundial, novembro de 2006).

²² Ibid.

O nível de cobertura pensionaria na América Latina está altamente determinado pelo nível de renda.

Contribuintes ao Sistema de Pensões Ativos, Total e por Quintil, como Percentagem da Força Laboral no Ano Mais Recente*



*A informação sobre totais corresponde ao ano 2006 para o Brasil e o Chile e para o ano 2007 para o México; a informação por quintis corresponde a 2002-2004.
Fontes: AIOS (2007); MPS (2007a); e Rofman y Lucchetti (2006)

contribuição (20 no Chile e 25 no México), até mesmo os trabalhadores que ganham pouco e que contribuem ao sistema de pensões poderiam não fazê-lo o tempo suficiente para poder receber o benefício subsidiado.

A melhor solução é um piso não contributivo pago a través dos impostos em geral. O piso pode ser um benefício universal *flat* ou um benefício condicionado ao nível de renda, embora o primeiro seja muito mais caro. Poucos países têm benefícios universais *flat* não contributivos, como a Bolívia e o Brasil (para agricultores idosos). Muitos países têm benefícios menores condicionados ao nível de renda para indigentes idosos. Qualquer piso de proteção não contributivo, é claro, pode diminuir no futuro os incentivos para contribuir ao sistema de pensões regular. O Chile tentou solucionar o problema com suas novas "pensões de solidariedade", as quais, como veremos, são condicionados aos níveis de renda mas estão explicitamente integradas no sistema de pensões contributivo de maneira que possam preservar os incentivos para que os trabalhadores contribuam.

No caso dos macro benefícios da reforma, não há dúvidas que a criação de sistemas de capitalização está contribuindo significativamente para o desenvolvimento dos mercados de capitais na América Latina. Os sistemas têm trazido um enorme impulso aos mercados domésticos de bônus, particularmente bônus do governo, estimulando a introdução de novos títulos como os bônus de inflação indexados no México ou bônus de reconhecimento comercializáveis no Chile. Também têm ajudado a incrementar a capitalização do mercado de ações, embora em muitos países o mercado continue sem

muita liquidez e muito concentrado. Os mercados de seguros cresceram como resultado da reforma nas pensões, já que na maioria de países com sistemas de capitalização individual os administradores dos fundos de pensões são obrigados a comprar seguros de sobrevivência e contra invalidez para seus afiliados. Além desses, há outros benefícios como maiores mercados de bônus de hipotecas, melhores agências de classificação de crédito e melhor governança corporativa.

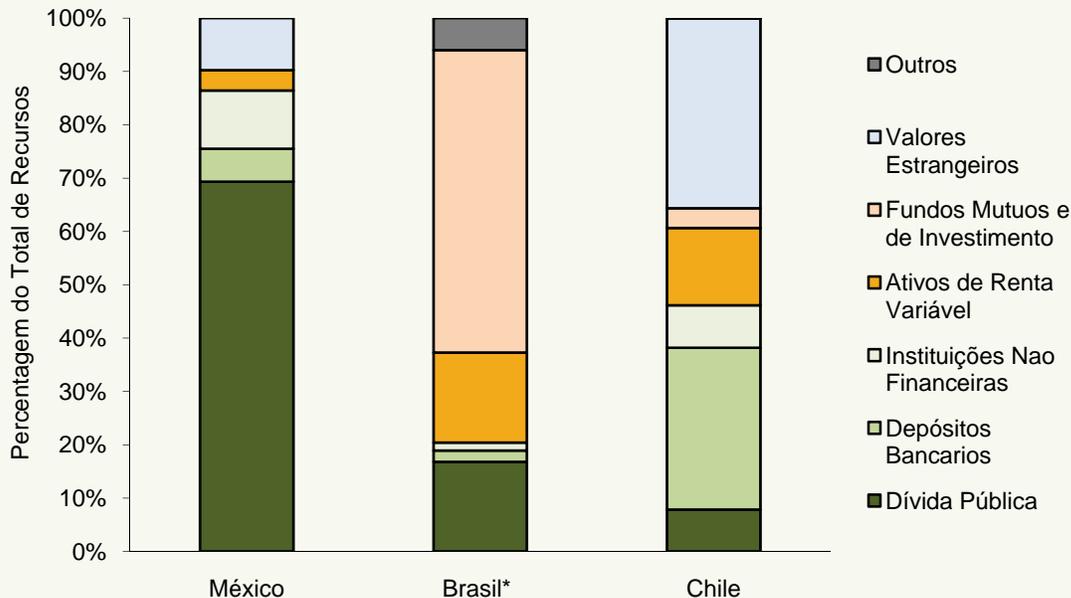
Os sistemas de capitalização estão acelerando o desenvolvimento dos mercados de capitais da América Latina.

Sem dúvida, as regras de investimento restritivas enervaram o impacto positivo. No início, as regulações em todos os países obrigavam a investir a maioria dos recursos das pensões em dívida pública. Este requisito encontrava explicação parcialmente na conservadora filosofia de investimento dos reguladores de pensões; parcialmente no desejo de garantir uma fonte cativa de financiamento para a transição; e parcialmente porque nem sempre era fácil encontrar opções alternativas e adequadas de investimento. Porém, ao se desenvolverem os mercados de capitais, as regulações foram liberalizadas e as carteiras progressivamente diversificadas na maioria dos países. Uns poucos países, principalmente o Chile e o Peru, estão indo em direção à “regra do homem prudente” em questão de investimento. O sobre-investimento em dívida pública, contudo, ainda mantém-se como uma causa de preocupação em alguns países, incluindo o México (ver Gráfico 11).

11

Alguns sistemas de pensões estão se diversificando rapidamente enquanto outros continuam investindo principalmente em dívida pública.

Composição da Carteira dos Fundos de Pensões em Dezembro de 2007



*Fundos fechados; informação correspondente a agosto de 2008.
Fontes: AIOS (2007) e ABRAPP (2008)

Apesar da tendência à diversificação das carteiras de investimento, muitos países ainda mantêm limites baixos para investimento no estrangeiro, sendo o Chile a única exceção. Ainda quando estes limites possam parecer prudentes no meio da crise econômica global, eles criam um sério problema no longo prazo. Embora os mercados de capitais na América Latina estejam se ampliando, o crescimento dos recursos nos fundos de capitalização está superando as oportunidades de investimento domésticas. Mas sem dúvida existem argumentos legítimos para pôr limites no investimento estrangeiro. As reservas que colocam-se no estrangeiro não incrementam o estoque de capital doméstico ou a produtividade laboral. Os governos mantêm, com certa justificação, que o dinheiro deve ser investido em criar empregos, construir casas ou melhorar a infra-estrutura pública dentro do país, especialmente em vista dos incentivos fiscais que as poupanças das pensões recebem. Porém, no final das contas, as restrições ao investimento em títulos estrangeiros, como a obrigação de encher as carteiras com dívida pública, prejudicam o propósito primário de qualquer sistema de capitalização, o qual é obter o retorno mais alto ajustado ao risco para seus afiliados.

As restrições ao investimento no estrangeiro precisam ser gradualmente levantadas.

Enquanto o impacto das reformas da previdência no mercado de capitais da América Latina tem sido uniformemente positivo, o impacto nas poupanças nacionais não. No Chile, a reforma parece ter impulsionado as poupanças nacionais e conseqüentemente o investimento e crescimento.²³ O gasto do governo em pensões tem diminuído de maneira estável desde a metade dos 80 e continuará a fazê-lo pelas próximas décadas. Ao mesmo tempo, o governo tem mantido excedentes no orçamento que compensaram os recursos perdidos quando as contribuições de pensões passaram a contas individuais. A experiência chilena, no entanto, não foi repetida nos outros países, onde as reformas foram financiadas principalmente por dívida.

Com a exceção do Chile, as reformas não conseguiram aumentar os níveis de poupanças.

Alavancar todos os macro benefícios da reforma irá precisar de uma disciplina fiscal que muitos países da América Latina não têm hoje. Esta falha não é exclusiva da América Latina. Os Estados Unidos tem acumulado um grande excedente no fideicomisso da segurança social que espera-se possa financiar parcialmente a aposentadoria da geração do baby-boom, mas que tem detido o impulso às poupanças nacionais ao manter grandes déficits no resto do orçamento federal. O fato é que, contudo, os sistemas de pensões de capitalização têm o potencial de aumentar as poupanças nacionais e os sistemas de repartição com certeza levarão a maiores alíquotas de contribuição, maiores custos fiscais e menores poupanças nacionais quanto mais as sociedades envelhecerem. É isso, ou os benefícios terão que ser cortados, minando a adequação do sistema de pensões.

²³ Ver, por exemplo, Vittorio Corbo e Klaus Schmidt-Hebbel, “Macroeconomic Effects of Pension Reform in Chile”, em Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP), ed., *Pension Reform: Results and Challenges* (Santiago: FIAP, 2003); e Andrew A. Samwick, “Is Pension Reform Conducive to Higher Saving?” *The Review of Economics and Statistics* 82, no. 2 (maio de 2000).

CAPÍTULO 3

REFORMA DE APOSENTADORIA NO CHILE, MEXICO E BRASIL

Na maioria de países da América Latina houve avanços significativos na construção de sistemas de pensões adequados e sustentáveis que irão ajudá-los a enfrentar as ondas de envelhecimento por vir. Os avanços, no entanto, variam consideravelmente ao longo da região e entre os três países analisados neste trabalho.

O Chile, que lançou o primeiro sistema de capitalização de contas individuais da América Latina em 1981, pode ser o país melhor preparado da região para enfrentar este desafio. Os custos fiscais de seu antigo sistema de repartição estão caindo de maneira estável e os recursos dos sistemas de capitalização já chegaram a níveis impressionantes como proporção do PIB. Nos anos recentes, a dificuldade dos sistemas de capitalização individual do Chile de alcançarem a cobertura universal trouxe preocupação sobre sua habilidade de proporcionar benefícios adequados para todos os aposentados. A grande "reforma da reforma" de 2008, no entanto, melhorou muito a adequação do sistema e ao mesmo tempo preservou, ou inclusive ampliou, suas fortalezas.

O panorama no México não é tão certo. Este país estabeleceu um sistema de capitalização individual em 1997 similar ao do Chile que ajuda a construir a base para a segurança da aposentadoria no longo prazo. As obrigações pensionárias são relativamente pequenas e os recursos dos fundos de pensões estão crescendo rapidamente. O sistema de pensões, no entanto, só cobre de maneira efetiva uma pequena fração da população. O México tem a taxa mais baixa de pensões recebidas por idosos dentre os três países analisados e tem a maior taxa de pobreza entre idosos. A maioria de idosos ainda depende do apoio da família e com menos de dois em cada cinco trabalhadores contribuindo regularmente ao sistema público de pensões, a situação dos futuros idosos pode continuar precária. Além de fortalecer seu sistema de capitalização, o México também vai precisar construir um piso forte de proteção contra a pobreza.

O Brasil enfrenta um imenso desafio no longo prazo. À diferença do México, o Brasil tem as taxas mais altas de pensões recebidas por idosos e entre as mais baixas taxas de pobreza entre idosos na América Latina. Mas enquanto sua população envelhece, seu oneroso sistema de repartição irá ameaçar com impor uma carga pesada demais no orçamento e na economia. Ou isso acontece ou o Brasil terá que cortar benefícios profundamente, o qual criará o risco de diminuir a adequação do sistema. Para escapar deste dilema, recomendamos ao Brasil iniciar uma transição parcial ao sistema de capitalização de contas individuais e elaborar um plano para sua implementação.

Chile

Na véspera de sua pioneira reforma, o sistema de pensões no Chile era uma bagunça, institucionalmente fragmentado, desigual e extremamente caro. Criado no início da década dos 20, ele chegou ao final dos anos 70 com retalhos de 32 fundos de pensões (chamados cajas) e com mais de 100 diferentes esquemas que variavam muito de setor em setor em questão de elegibilidade e níveis de benefícios. Financeiramente o sistema estava afetado por altas taxas de contribuição, uma sonegação generalizada e alarmantes déficits. Entre 1960 e 1980, a razão de contribuintes para beneficiários desceu de 10,8 a 2,2, levando o sistema à beira do colapso.²⁴

Embora tenham existido outras tentativas de reforma do sistema, não foi até o governo do General Pinochet que o sistema de pensões foi finalmente refeito. O plano de privatização do governo do Pinochet, o primeiro do tipo no mundo, foi parte de uma maior agenda de reformas macroeconômicas estabelecida pelos “Chicago Boys”, assessores econômicos treinados em economia neoclassicista na Universidade de Chicago.

A reforma das pensões fechou o antigo sistema de repartição a novos afiliados e substituiu-o por um sistema obrigatório de capitalização de contas individuais de aposentadoria. Os trabalhadores da época podiam escolher entre continuar no sistema anterior ou mudar para o novo. Aqueles que mudavam recebiam "bônus de reconhecimento" iguais a seus benefícios adquiridos, os quais eram depositados nas suas contas individuais e seriam pagos quando se aposentassem. Mais de um milhão de trabalhadores mudou para o novo regime no primeiro ano, e 95 por cento de todos os trabalhadores pré-reforma eventualmente o fizeram.²⁵ Em princípio o novo sistema cobria toda a força de trabalho, com exceção dos trabalhadores independentes, para quem a participação era opcional, e membros das forças armadas e polícia, que mantinham-se em um sistema de repartição. A alíquota de contribuição obrigatória era de 10 por cento do salário mensal até um teto, mais comissões e prêmios de seguro de sobrevivência e contra invalidez. Os trabalhadores também podiam, em condições tributárias favoráveis, fazer contribuições voluntárias adicionais à sua conta de aposentadoria principal ou a uma conta voluntária separada.

Noventa e cinco por cento dos trabalhadores pré-reforma do Chile mudou ao novo sistema de capitalização individual.

Em um modelo seguido por todas as seguintes reformas de capitalização de contas individuais na América Latina, os trabalhadores participantes ou “afiliados”, escolhem entre uma concorrência de vários administradores de fundos de pensões, que no Chile são chamados *Administradores de Fondos de Pensiones* (AFPs). O sistema de pensões é supervisionado por uma agência reguladora especial do governo, a qual entre suas funções certifica as AFPs e cria diretrizes para o investimento. Embora as diretrizes inicialmente pedissem que a maioria dos ativos fosse investido em dívida pública ou

²⁴ *The Chilean Pension System*, Quarta Edição (Santiago: Superintendência de Administradores de Fundos de Pensões, 2003), 37.

²⁵ Mauricio Soto, “The Chilean Pension Reform: 25 Years Later”, *Pensions: An International Journal* 12, no. 2 (março de 2007), 101.

depósitos bancários, com o tempo foram se liberalizando. Para dezembro de 2007, 26 por cento dos ativos foi para títulos privados domésticos e fundos mútuos e 36 por cento para títulos estrangeiros, de longe a maior proporção de investimento no estrangeiro de qualquer sistema de pensões da América Latina. Originalmente as AFPs exigiam colocar todos seus afiliados no mesmo fundo de investimento mas no ano 2002 o Chile mudou para um modelo multi fundo. Cada AFP pode agora oferecer cinco opções de fundo com diferentes níveis de risco. Os afiliados que não escolherem são colocados no fundo que corresponde à sua idade.

A reforma original também criou dois sistemas separados de proteção contra a pobreza. Os afiliados que faziam contribuições às suas contas individuais por pelo menos 20 anos e cujo valor das contas quando se aposentassem fosse menor do que um limite estabelecido, tinham direito a receber um benefício de “*top-up*” chamado garantia de pensão mínima. Também havia um pequeno benefício condicionado ao nível de renda conhecido como PASIS, de aproximadamente metade da pensão mínima, para os idosos que não tivessem contribuído pelos 20 anos ou que nunca tivessem participado do sistema. Como veremos, este piso de pobreza original foi estruturado fundamentalmente pela nova reforma de 2008.

Os arquitetos da reforma esperavam que esta pudesse reduzir a carga fiscal de crescentes custos das pensões, pudesse aumentar as taxas de reposição por trabalhador e, no caminho, ajudar a promover o desenvolvimento do mercado de capitais do Chile e alimentar o crescimento econômico. Ao criar uma aliança mais forte entre benefícios e contribuições e ao oferecer a segurança da propriedade pessoal dos bens da aposentadoria, eles também esperavam que a reforma aumentasse a participação no sistema de pensões e consequentemente reduzisse a pobreza nos idosos.

A nível macro, o sucesso do sistema de pensões tem sido impressionante. O gasto em pensões tem caído como proporção do PIB, de mais de 6 por cento na metade dos anos 80 a pouco menos de 3 por cento atualmente. O governo projeta que o gasto continuará a cair no futuro até 1,6 por cento do PIB na

Os fundos de pensões no Chile explodiram de 1 por cento a 64 por cento do PIB desde o início da reforma em 1981.

metade de 2020, quando a transição esteja praticamente terminada.²⁶ Embora o impacto nas poupanças nacionais seja difícil de medir, muitos estudos consideram que tem sido positivo, principalmente porque o governo compensou a perda de receitas das pensões com grandes superávits no orçamento. Não há dúvidas sobre o impacto positivo no desenvolvimento dos mercados de capitais. Os fundos de pensões no Chile explodiram em valor de 1 por cento do PIB em 1981 a 64 por cento no ano 2007, aumentando e aprofundando os mercados de capitais. Embora seja difícil separar o impacto da reforma de pensões no Chile de sua mais ampla agenda de reformas no mercado, alguns estudos

²⁶ Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, *El derecho a una vida digna en la vejez: Hacia un contrato social con la previsión en Chile* (Santiago: Presidencia de la República de Chile, julho de 2006), Anexo 4.

chegam à conclusão que ela contribuiu significativamente ao forte crescimento do Chile nos últimos 25 anos.²⁷

Como foi visto, o sistema também gerou altas taxas de retorno, o qual significa que as taxas de reposição também foram importantes, pelo menos para os trabalhadores que contribuíram por toda sua carreira. Mas ao longo da década passada tem havido uma crescente preocupação de que o sistema possa estar deixando muitos chilenos (talvez todos) com benefícios inadequados durante a velhice. Embora a percentagem de contribuintes ativos tenha aumentado nos últimos 25 anos e seja uma das mais altas da América Latina, ela era somente de 64 por cento no ano 2006. O problema é que, apesar de que a maioria dos chilenos contribui ao sistema em algum momento de suas vidas, só uma minoria contribui regularmente. A estrutura da garantia de pensão mínima pode ter aumentado o problema ao reduzir os incentivos para que os trabalhadores que ganham menos contribuam à margem. A parte principal do problema de cobertura, porém, encontra-se na estrutura do mercado de trabalho do Chile, com altos níveis de trabalho independente e informalidade.

Em 2006, novas projeções baseadas nos registros reais de contribuições de trabalhadores confirmaram que uma grande proporção dos afiliados pode encontrar dificuldades na velhice.²⁸ Um incrível 45 por cento dos afiliados receberá pensões por baixo do limite da garantia de pensão mínima, mas não estarão em condições de cumprir com os requisitos de contribuição para receber o benefício subsidiado. Os afiliados na base da distribuição de pensões eram na maioria mulheres ou trabalhadores com baixos salários ou com empregos esporádicos.

Para a eleição presidencial de 2008 havia um grande consenso de que o sistema de pensões precisava de grandes ajustes, mas havia menos consenso sobre qual o caminho que a reforma deveria tomar.²⁹ Inicialmente havia muita especulação sobre o fato de que a ganhadora Michele Bachelet, que vinha da coalizão de centro esquerda Concertacion, pudesse abolir o capitalização individual. Mas pelo contrario, seguindo as recomendações da Comissão Consultora de Reforma das Pensões, mais conhecida como a Comissão Marcel, pelo seu diretor, Mario Marcel, o governo de Bachelet apresentou um plano bem elaborado que fortaleceu o sistema de capitalização de contas individuais e ao mesmo tempo criou um piso de proteção mais forte.

A “reforma da reforma” que virou lei em 2008 criou uma nova e mais generosa “pensão de solidariedade” não contributiva, que substituiu tanto o benefício condicionado ao nível de rendas do PASIS como a garantia de pensão mínima. Quando a reforma estiver terminada em 2012, os idosos com rendas menores a 60 por cento da média nacional serão elegíveis para uma pensão de solidariedade completa se não tiverem

²⁷ Ver, por exemplo, Vittorio Corbo e Klaus Schmidt-Hebbel, “Macroeconomic Effects of Pension Reform in Chile”, em Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP), ed., *Pension Reform: Results and Challenges* (Santiago: FIAP, 2003).

²⁸ Solange Berstein, Guillermo Larrain e Francisco Pino, “Chilean Pension Reform: Coverage Facts and Policy Alternatives”, *Economia* 6, no. 2 (primavera de 2006).

²⁹ Larry Rohter, “Chile’s Candidates Agree to Agree on Pension Woes”, *The New York Times*, 10 de janeiro de 2006.

algum benefício de pensão contributivo. Os idosos com pensão contributiva que também receberem uma renda menor a 60 por cento da média, poderão receber a pensão solidária mas reduzida aproximadamente a um peso por cada três pesos de benefícios contributivos. No sistema antigo, os trabalhadores que ganhavam menos tinham menores incentivos para contribuir uma vez que qualificavam para a garantia da pensão mínima. No novo sistema, cada peso extra nas contribuições sempre gerará um retorno adicional.

As novas pensões de solidariedade do Chile proporcionaram um promissor modelo para os outros países.

A reforma inclui outras medidas desenhadas para incrementar a participação no sistema e melhorar sua adequação. Faz com que a participação dos trabalhadores independentes seja obrigatória e requer que sua integração ao sistema se faça em um período de sete anos. Também busca aumentar a participação dos trabalhadores jovens com salários baixos ao pagar subsídios aos empregadores que oferecerem empregos formais, e suplementa as contas das mulheres para compensar pelo tempo que passam não contribuindo quando estão em casa cuidando dos filhos.

Ao mesmo tempo, a reforma procura melhorar a eficiência do sistema de capitalização de contas individuais. Ela continua o processo de liberalizar gradualmente as diretrizes de investimento, principalmente ao aumentar o patamar para investimento no exterior. Também inclui várias medidas para aumentar a concorrência e reduzir as comissões. Estas incluem uniformizar e simplificar a estrutura de comissões ao fazer que as AFPs cobrem uma única taxa mensal correspondente à percentagem dos salários, asignar os afiliados que não escolheram uma AFP para aquela que tenha as menores comissões e criar um fundo educacional para ser usado para melhorar a cultura financeira dos afiliados.

Enquanto melhorava o sistema obrigatório, a reforma também criava novos incentivos para contribuir com o componente voluntario do sistema de pensões, onde a participação era baixa. Para junho de 2008, havia só 1,6 milhões de contas de pensões voluntárias, comparado com os oito milhões de contas obrigatórias, e dessas, 45 por cento estavam vazias.³⁰ Para encorajar a criação de poupanças voluntárias, a reforma proporcionou incentivos tributários adicionais e criou o novo esquema de Poupanças Previsionais Voluntárias Coletivas (APVC), no qual a contribuição do trabalhador pode ser complementada com contribuições do empregador.

A "reforma da reforma" conseguiu melhorar a adequação do sistema de pensões sem diminuir sua eficiência, deixando o Chile em uma melhor posição do que nunca para enfrentar a onda de envelhecimento. Ficam as dúvidas, no entanto, sobre se os novos incentivos e subsídios por si sós poderão aumentar a proporção da força de trabalho que contribui regularmente ao sistema de pensões. No final, uma maior segurança na aposentadoria dependerá da capacidade do Chile de reduzir a desigualdade e aumentar o

³⁰ *Boletín Estadístico* No. 204 (Santiago: Centro de Estadísticas de la Superintendencia de Pensiones de Chile, 2008).

tamanho do seu setor formal, em outras palavras, dependerá do sucesso de sua mais ampla agenda de desenvolvimento. Neste ponto também há razões para ser otimistas já que o Chile tem sido por muito tempo o líder regional em desenvolvimento econômico assim como de reforma nas pensões.

México

Praticamente um de cada três mexicanos da terceira idade vive embaixo da linha de pobreza estabelecida pelo Banco Mundial de dois dólares por dia; uma proporção que poderia aumentar no futuro a menos que o México fortaleça sua rede de proteção para os idosos. Imagine, nas cidades mexicanas, milhões de adultos da meia-idade de hoje envelhecendo em 2030 em milhões de idosos indigentes sem pensões ou poupanças pessoais. Ou imagine, no campo mexicano, milhões de idosos abandonados demograficamente sem filhos para ajudá-los. Olhando para à frente, a falecida erudita especializada no México Delal Baer advertiu sobre uma "catástrofe social" no futuro do México se não se prepararem para a onda de envelhecimento.³¹

O México tomou um importante passo para enfrentar o desafio do envelhecimento em 1997 quando o governo de Ernesto Zedillo substituiu seu antigo sistema de pensões de repartição para trabalhadores privados, o qual estava afetado por altas taxas de contribuição e uma grande sonegação, por um novo sistema de capitalização de contas individuais. O sistema de capitalização do México tem muito em comum com o sistema chileno original. Os trabalhadores escolhem entre fundos de pensões concorrentes, conhecidos como *Administradoras de Fondos para el Retiro*, ou AFOREs. A participação dos trabalhadores independentes é voluntária. Existe uma garantia de pensão mínima, igual ao salário mínimo, para os trabalhadores que contribuem por 25 anos.

Mas o sistema do México tem diferenças muito importantes com o do Chile. Como a alíquota é de só 6,5 por cento do salário, a taxa de contribuição é menor que a do Chile, ainda quando o governo faça uma contribuição *flat* adicional, conhecida como a "cota social", para a conta de cada trabalhador. Não existe aqui uma pensão não contributiva, com exceção de um pequeno benefício para idosos indigentes com mais de 70 anos vivendo em certas comunidades rurais. Todos os trabalhadores ativos no momento da reforma foram transferidos ao sistema de capitalização de contas individuais, mas receberam uma opção "*life-switch*" que garantia que ao se aposentarem eles iriam receber o benefício que tivessem obtido no sistema antigo se fosse maior do que o benefício de sua conta individual. Os trabalhadores públicos, empregados da PEMEX, gigante do petróleo, e alguns outros grupos ficaram por fora da reforma, mantendo-se em sistemas de repartição separados e onerosos.

O novo sistema de pensões do México ajuda-o a enfrentar melhor a onda de envelhecimento, mas seus benefícios são inadequados. Depois de descontar as comissões, a alíquota de contribuição líquida para um trabalhador com salário médio, incluindo a cota social, era somente de 7,3 por cento no ano 2006. Inclusive com uma carreira de 40 anos, isto só seria suficiente (assumindo uma taxa de retorno real de 5,0 por cento) para

³¹ M. Delal Baer, "Mexico at Impasse", *Foreign Affairs* 83, no.1 (janeiro/fevereiro de 2004).

gerar uma taxa de reposição de 40 por cento. Certamente, a cota social, igual a 5,5 por cento do salário mínimo de 1997 (em termos reais), aumenta a contribuição líquida dos que ganham menos, subindo-a até 11,0 por cento para trabalhadores com salário mínimo.

Mas como muito poucos trabalhadores com salário mínimo contribuem regularmente, muito poucos ganharão benefícios adequados apesar do generoso emparelhamento do governo. De acordo com uma projeção, mais da metade dos afiliados irá precisar que suas contas sejam aumentadas para alcançar o mínimo nível de pensão. Mas dado o fato que mais de 85 por cento dos afiliados contribui menos de 50 por cento do tempo, poucos poderão cumprir com o requisito de contribuição de 25 anos para poder obter a garantia de mínima pensão.³² Em outras palavras, o México está na mesma situação que o Chile antes da "reforma da reforma": muitos trabalhadores irão precisar da mínima pensão de garantia mas só uma pequena minoria poderá qualificar para recebê-la.

Ao mesmo tempo, o México não está conseguindo alcançar completamente os macro benefícios da reforma. Para começar, a opção "*life-switch*", para a qual a grande maioria da geração da transição poderá qualificar, deixa os que pagam impostos a mercê das obrigações não financiadas do sistema antigo. Dado que o sistema antigo só cobria uma fração da força de trabalho, as obrigações por si sós poderiam não representar uma carga fiscal importante. Mas o governo também terá que aumentar as contas dos futuros aposentados para que possam qualificar para receber a pensão mínima, e assim como o Chile, provavelmente encontrará muita pressão para cobrir a enorme quantidade de pessoas que estão por embaixo no nível da pensão mínima mas que não tem condições para qualificar para a garantia. De acordo com o especialista mexicano em pensões, Tapen Sinha, "o novo sistema não poupará muito dinheiro no final, e de fato, poderá tornar-se ainda mais caro".³³

No começo as regras de investimento eram também muito restritivas, canalizando quase todas as contribuições para dívida pública. Ao longo dos últimos anos as regras foram relaxando gradualmente. O investimento em ações domésticas foi permitido desde 2002 e o investimento no

estrangeiro desde 2004. Mas em dezembro de 2007, 69 por cento de todos os recursos das pensões continuavam na dívida pública, comparado com somente 8 por cento no caso do Chile. Apesar de que a crescente demanda das AFOREs tem ajudado a promover o rápido desenvolvimento do mercado de bônus no México, as restrições até agora tem atrasado o impacto no mercado de ações. Também minaram o impulso

Oitenta e cinco por cento dos afiliados no México contribuem ao sistema de pensões por menos da metade do tempo.

Os recursos de sistema de pensões de México ainda estão excessivamente investidos em dívida pública.

³² Tapen Sinha e Maria de los Angeles Yañez, "A Decade of Government-Mandated Privately Run Pensions in Mexico: What Have We Learned?" em Stephen K. Kay e Tapen Sinha, eds., *Lessons from Pension Reform in the Americas* (Nova Iorque: Oxford University Press Inc., 2008).

³³ Ibid, 284.

potencial das poupanças que a reforma poderia trazer. Efetivamente, os trabalhadores contribuem às suas contas individuais, e as AFOREs emprestam o dinheiro ao governo, o qual usa-o para pagar os benefícios de pensões que deve do sistema antigo.

Uma importante reforma iniciada em 2007 pode ajudar a impulsar retornos no longo prazo e taxas de reposição. A reforma permite maior diversificação das carteiras de investimento das pensões elevando o teto para os investimentos em ações e

introduzindo multi fundos como no Chile. Também re-organizou a complexa estrutura de comissões do sistema. Originalmente cada AFORE tinha uma considerável liberdade para desenhar sua estrutura, com comissões sobre as contribuições, sobre os ativos administrados ou sobre uma combinação dos dois. A reforma limita as AFOREs a uma só cobrança sobre o balanço da conta. Ao facilitar as comparações de custos entre os afiliados também traz um indicador da taxa líquida de retorno que mede o desempenho da AFOREs nos 36 meses anteriores. Todos os afiliados que não escolherem um fundo são automaticamente enviados às AFORE com a mais alta taxa líquida de retorno.

A reforma de 2007 no México poderá aumentar os retornos no longo prazo e as taxas de reposição.

No mesmo ano, o governo de Felipe Calderón também começou uma reforma no sistema de pensões do serviço civil, a qual por longo tempo tinha sido um tema intocável na política mexicana. Estava projetado que o sistema, que oferecia altas taxas de reposição para idades de aposentadoria adiantadas, iria gerar cada vez maiores déficits. A reforma fechou o existente sistema de repartição para novos contratados e abriu um novo sistema de capitalização individual. Ao contrario dos trabalhadores privados antes da reforma de 1997, os trabalhadores públicos desta reforma podem optar por continuarem no antigo sistema de repartição mas terão que esperar mais para se aposentarem. Embora os trabalhadores públicos contribuam inicialmente a um fundo especial administrado pelo governo chamado PensionISSSTE, depois de 2010 eles poderão se afiliar a AFORE de sua preferência. Só uma muito pequena fração dos trabalhadores pre-reforma mudou de sistema, o qual significa que o sistema de repartição irá se manter por mais décadas.

Apesar que as recentes reformas estão levando o México na direção correta, a insuficiência dos benefícios continua sendo uma grande preocupação. A baixa taxa de contribuição ao sistema de capitalização individual precisa ser aumentada. Uma maneira de fazê-lo sem impor uma nova carga nos trabalhadores poderia ser levar o 5 por cento adicional de contribuição ao fundo governamental de moradia (conhecido como INFONAVIT) às suas contas individuais.

A insuficiência dos benefícios oferecidos pelo sistema de pensões no México continua sendo uma grande preocupação.

Atualmente as contribuições ao fundo de moradia têm uma baixa taxa de retorno imposta administrativamente e freqüentemente não são usadas. Outra maneira de aumentar a taxas de contribuição, ou para ser mais precisos, a alíquota de contribuição líquida, poderia ser reestruturar o sistema de seguros de sobrevivência e contra invalidez

que atualmente é muito caro. No México estes benefícios são cobertos por um sistema de repartição financiado com a contribuição de 2,5 por cento da folha de pagamento. Em outros sistemas de capitalização individual da América Latina, os fundos de pensões compram estes seguros para seus afiliados a um custo muito mais baixo, que no Chile é de uma média de um por cento da folha de pagamento.

Ao mesmo tempo, o México deve construir um piso para a proteção da renda dos idosos. Só um de cada cinco idosos recebe hoje um benefício pensionário e dada a atual baixa cota de contribuintes, esta proporção poderá não aumentar muito no futuro. Mas apesar da maior vulnerabilidade de seus idosos, o México não tem uma ampla rede de proteção contra a pobreza deste grupo. Ao invés de uma pensão mínima de garantia que pode ser recebida por poucos trabalhadores, o México precisa introduzir pensões não contributivas similares às pensões solidárias do Chile. Um sistema adequado será caro mas este é um custo que o México terá finalmente que assumir de um jeito ou de outro.

Brasil

Em oposição ao Chile e México, o Brasil tem um sistema público puro de repartição. Existem dois regimes principais: o regime geral, ou RGPS para os trabalhadores do setor privado, e o RPPS, para trabalhadores federais e estaduais. O custo combinado dos dois regimes foi de 11,4 por cento do PIB em 2006, uma percentagem bem maior do gasto que fazem muitos países desenvolvidos com estruturas de idade maiores nos seus sistemas públicos de pensões.

A crescente carga fiscal do sistema público de pensões no Brasil tem sido um tema recorrente na discussão de políticas públicas no país. As taxas de contribuição são altas: 20 por cento para empregadores e de 8 a 11 por cento para trabalhadores do sistema RGPS, dependendo do nível de salário. Mas apesar das altas taxas de contribuição, o sistema de pensões está enfrentando grandes déficits. A reforma tem sido difícil, em parte porque a maioria das regras básicas sobre pensões do Brasil estava na Constituição de 1988, com o qual qualquer modificação legislativa importante deveria obter três quintos dos votos na Câmara dos Deputados.

Apesar disto, o Brasil conseguiu decretar uma significativa reforma no regime para o setor privado em 1998. Antes da reforma, as pensões restituíam 100 por cento do salário médio recebido nos três anos antes do trabalhador se aposentar. A reforma tirou a generosidade dessa fórmula mudando a base de cálculo dos benefícios para uma média do ganhado durante a carreira. Também introduziu o “fator previdenciário” na fórmula, que penalizava a aposentadoria antecipada e indexava os benefícios à expectativa de vida.

Antes da reforma de 1998, os pensionistas do setor privado recebiam taxas de reposição de 100 por cento.

De qualquer jeito, o regime para trabalhadores do setor privado continua sendo bastante generoso. Apesar do corte, as taxas de reposição do RGPS continuam relativamente altas. Os trabalhadores ainda podem se aposentar a qualquer idade com

uma “pensão por tempo de contribuição” se cumprirem com os requisitos mínimos (35 anos para homens e 30 para mulheres). Aqueles que não cumpram com os requisitos podem obter benefícios aos 65 para os homens e 60 para mulheres com só 15 anos de contribuições. Os benefícios dos sobreviventes são iguais a 100 por cento do benefício do trabalhador falecido, são pagos pelo resto da vida do sobrevivente independentemente da idade dele, do tempo que estiveram casados ou da presença de menores de idade; regras muito mais generosas do que aquelas que existem em qualquer país desenvolvido.

Enquanto isso, a iniciativa de reformar o sistema do serviço público começou a ganhar força, não só pelo alto custo do RPPS, mas porque existia uma grande desigualdade nos enormes benefícios que este sistema oferecia. As pensões são tão generosas que embora os servidores públicos sejam só 13 por cento dos pensionistas brasileiros, eles recebem 42 por cento dos benefícios das pensões públicas.³⁴

Embora os servidores públicos sejam só 13 por cento dos pensionistas brasileiros, eles recebem 42 por cento dos benefícios das pensões públicas.

Em 2003, o governo de Lula deu o primeiro passo caminho a resolver esta desigualdade. Para os servidores públicos que ainda estavam no regime, a reforma de 2003 aumentou a idade mínima de aposentadoria de 53 a 60 anos para homens e de 48 a 55 para mulheres. Também impôs uma sobre-taxa nos benefícios daqueles servidores públicos que superassem o benefício máximo no setor privado. Para os novos servidores públicos, a reforma foi mais longe. Os benefícios seriam calculados usando a mesma fórmula dos aposentados do setor privado e os máximos benefícios seriam definidos ao mesmo nível. Com o tempo, a reforma irá alinhando gradualmente as condições para trabalhadores públicos e privados. O processo, no entanto, irá demorar meio século para terminar.

Como no caso de outros países da América Latina, muitos trabalhadores não contribuem ao sistema de pensões. A proporção de contribuição ativa no Brasil era de só 41 por cento em 2006, incluindo os regimes públicos e privados. A proporção de idosos que recebe benefícios, porém, é bem mais alta do que a proporção de trabalhadores que contribuem, o qual ajuda a explicar os altos custos e grandes déficits do sistema. A 92 por cento, a taxa de recepção de pensões no Brasil rivaliza só com a da Argentina. Desde 1988, existe uma pensão não contributiva rural paga a pessoas com mais de 60 anos independentemente de sua renda. Desde 1993 existe também uma pensão condicionada ao nível de renda para idosos indigentes com mais de 65 anos.

Estas pensões especiais reduziram as taxas de pobreza entre idosos no Brasil, fazendo com que sejam das mais baixas da América Latina. Mas também criaram incentivos para não participar no setor formal e contribuir ao sistema regular de pensões.

³⁴ Dados correspondentes ao ano 2003. Ver “Brazil: Programmatic Fiscal Reform Loan: Social Security Reform Project”, Program Document no. 32226-BR (Washington, DC: Banco Mundial, 6 de maio de 2005), 9.

Os trabalhadores que recebem as pensões não contributivas recebem benefícios idênticos à pensão mínima que receberiam se contribuíssem ao RGPS. Além disso, os benefícios dependem do generoso salário mínimo brasileiro, o qual tem crescido rápido em termos reais e como proporção do salário médio.

O Brasil tem uma das mais baixas taxas de pobreza de idosos na América Latina.

Enquanto o Brasil envelhece, seu sistema de pensões ameaça com tornar-se uma carga ainda maior no orçamento e na economia. Sem dúvida as projeções do governo mostram agora que o custo do RGPS irá aumentar só marginalmente no futuro, de 7,2 por cento do PIB em 2007 a 8,1 por cento do PIB em 2040.³⁵ Estas projeções, no entanto, são altamente otimistas. Elas assumem que o salário mínimo, e com isso, a pensão mínima, só serão ajustados pela inflação no futuro, o que significa que seu valor irá cair progressivamente em relação ao salário médio, revertendo a política atual. Assumir esta premissa terá um grande impacto nas projeções já que as pensões mínimas, que são recebidas por dos terços de todos os beneficiários, correspondem agora a 45 por cento de todos os gastos do RGPS. As projeções também assumem que o teto nos salários impositivos será indexado só em relação aos preços, o qual significa que com o tempo, uma progressivamente maior proporção dos salários estará acima do teto. Por outra parte isto significa que os benefícios irão substituir uma progressivamente menor proporção dos salários dos trabalhadores.

Enquanto o Brasil envelhece, seu sistema de pensões ameaça com tornar-se uma carga ainda maior no orçamento e na economia.

Para pôr as implicações das projeções do governo em perspectiva, elaboramos uma projeção alternativa que assume que tanto a idade média de aposentadoria do RGPS quanto o benefício médio do RGPS em relação ao salário médio não irão variar no futuro. Nesta hipotética projeção que mede a “pressão dos custos”, o custo do RGPS irá aumentar a 16,7 por cento do PIB em 2040, mais do dobro do nível atual (ver Gráfico 12).

O Brasil encontra-se então preso por um dilema: controlar o custo no longo prazo do RGPS significará reduzir os benefícios muito mais do que os brasileiros esperavam. Por um lado, estas reduções com certeza enfrentarão uma crescente resistência do público. Por outro lado, se as reduções ocultas nas projeções do governo chegassem a acontecer, a generosidade do sistema cairá tanto que ele será considerado como inadequado. A única maneira de sair do dilema é que o Brasil dependa menos das transferências do sistema de repartição e mais das reservas do sistema de capitalização e os maiores retornos que pode gerar.

O Brasil já tem um sistema complementar de pensões privadas. Há de dois tipos: fundos abertos, onde qualquer trabalhador pode participar; e fundos fechados que geralmente estão relacionados com a participação do empregador e reservados para

³⁵ Helmut Schwarzer, "Financiamento da Previdência Social" (apresentação na Quarta Reunião do Fórum Nacional de Previdência Social (FNPS), Brasília, 24 de abril de 2007).

O sistema de pensões do Brasil cairá em uma intensa pressão de custos.

Benefícios Pensionários do RGPS como Percentagem do PIB, 2007 e Projeções para 2010-2040



*A projeção de "pressão dos custos" do CSIS assume que tanto a idade média de aposentadoria do RGPS como o benefício médio do RGPS em relação ao salário médio irão permanecer invariáveis no futuro.
Fontes: MPS (2007b) e cálculos do CSIS

trabalhadores que ganham mais do teto de salário imponente estabelecido pelo RGPS. Os dois tipos de fundo juntos fizeram um total de 20 por cento do PIB em 2006, mais do que qualquer país latino-americano com exceção do Chile. Só uma pequena fração da força de trabalho, porém, contribui a estes fundos e a maioria é do conjunto de trabalhadores que ganha mais. Os fundos fechados mantêm a principal parte dos recursos (80 por cento) mas cobrem só 2 por cento da força de trabalho. A participação nestes fundos complementares até hoje tem estado limitada só aos trabalhadores do setor privado. A reforma de 2003 do regime do serviço civil abre a possibilidade de criar fundos complementares para os contratados novos, mas a legislação ainda não foi aprovada.

Para enfrentar o desafio do envelhecimento o Brasil precisa aumentar a percentagem de sua força de trabalho que acumula recursos de aposentadoria em sistemas de capitalização. A melhor maneira de fazer isso é transformar gradativamente o RGPS, pelo menos em alguma parte, para um sistema de capitalização individual. Nos 90 o Brasil considerou transitar para um sistema de capitalização individual, mas rejeitou a idéia porque os custos da transição foram considerados muito altos. Embora a reforma de 1998 tenha reduzido as obrigações não financiadas do sistema, mesmo uma transição parcial apresentaria um

O Brasil precisa aumentar a percentagem de sua força de trabalho que acumula recursos em sistemas de capitalização.

grande desafio. O RGPS não tem excedentes que possam ser dirigidos às contas individuais. De fato, no ano 2006 apresentava um déficit de 1,8 por cento do PIB. As taxas de contribuição já são altas, o qual significa que começar um sistema de capitalização individual financiado com uma contribuição adicional está fora de questão.

Todavia, é possível desenhar um plano de transição que seja responsável desde o ponto de vista fiscal. A seguir, nas seguintes próximas páginas, apresentamos uma possível alternativa para criar um componente de contas individuais dentro do RGPS sem aumentar a taxa de contribuição ou elevar seu déficit. A reforma irá precisar de difíceis decisões políticas mas trará consideráveis benefícios. O sistema de pensões atual do Brasil tem ajudado a milhões de idosos a sair da pobreza e é visto como um grande avanço social. O problema é que não será sustentável na medida em que o Brasil envelhece. É tempo, enquanto dura a janela de oportunidade, que o Brasil transforme seu sistema para que ele continue a cumprir com sua essencial missão.

Um Sistema de Capitalização Individual para o Brasil

O sistema de capitalização individual que propomos seria organizado e implementado como apresentamos a seguir. Um regulador público seria criado, o qual estabeleceria uma conta individual para cada trabalhador. Inicialmente, as contas seriam administradas pelo regulador porque seriam pequenas e muitas estariam vazias. Mas quando as contas chegassem a um limite, elas teriam que ser transferidas a um administrador de fundos de pensões privado e certificado escolhido pelo trabalhador, e se ele não escolhesse nenhum, ao administrador ou administradores com as mais baixas comissões. Todas as contribuições designadas por *default* deverão ser investidas em fundos cíclicos que ajustem a alocação dos recursos de acordo com a idade do contribuinte.

O plano seria obrigatório porque seus benefícios constituiriam uma parte importante do que o Brasil considera uma adequada renda de aposentadoria, e porque a experiência mostra que as pessoas que escolhem ficar de fora de sistemas voluntários normalmente são as que mais precisam depois. As contas seriam reguladas de maneira estrita, com regras para proteger os trabalhadores contra o risco dos investimentos e da longevidade. As diretrizes da carteira de investimentos poderiam ser similares às usadas pelo Brasil no caso dos fundos fechados complementares. A retirada do sistema antes da aposentadoria estaria proibida e todos os recursos seriam transformados em benefícios mensais logo da aposentadoria a través de uma fórmula de anualização com base atuarial que incluía toda a população.

As contas individuais poderiam ser financiadas por uma parte ou o total das contribuições individuais dos trabalhadores que atualmente encontram-se no RGPS. Redirigir as contribuições sem também promover reformas para reduzir custos pode incrementar o déficit do RGPS, cancelando as novas poupanças das contas individuais. Logo, o plano estabeleceria uma estrita regra de neutralidade de déficit. As contribuições poderiam ir para contas individuais unicamente na medida em que as reformas consigam reduzir o déficit do RGPS ou no final das contas, criarem um excedente no RGPS.

A alíquota de contribuição do trabalhador ao RGPS, que é aproximadamente de 10 por cento do salário, constitui atualmente ao redor de um terço do total de contribuições ao RGPS e cobre ao redor de um quarto dos gastos do RGPS. Para redirecionar a metade das contribuições do trabalhador às contas individuais, objetivo mínimo da reforma, será necessário obter uma redução de custos equivalente a aproximadamente 12,5 por cento dos gastos do RGPS.

Existem varias maneiras de conseguir uma redução de custos dessa magnitude sem maiores reduções na adequação dos benefícios de aposentadoria do RGPS por baixo daqueles já estabelecidos nas leis atuais. Uma maneira de gerar uma redução de custos no curto prazo poderia ser fazer mais rígidas as regras de elegibilidade e reduzir a generosidade das pensões de sobreviventes, que significaram 24 por cento dos gastos do RGPS em 2007. Reduzir a generosidade em um terço poderá, com o tempo, chegar a

uma redução de 8 por cento dos gastos. No longo prazo, reduções de custos significativas poderão ser obtidas ao eliminar as pensões por tempo de contribuição, as quais significaram 33 por cento dos gastos do RGPS em 2007. As pessoas que recebem estas pensões se aposentam em média cinco anos antes do que o resto de pensionistas do RGPS. Se eles se aposentassem na mesma idade, isto poderia, com o tempo, reduzir mais 7 por cento dos gastos do RGPS. Enquanto que um aumento na idade de aposentadoria obviamente irá significar uma redução nos benefícios pensionários que o trabalhador receberá ao longo de sua vida, isto não reduzirá as taxas de reposição nem provocará danos na adequação do benefício. Idades altas de aposentadoria, além disso, podem não só ajudar a financiar o plano de reforma mas também ser boas para a economia brasileira, a qual vai precisar manter os trabalhadores mais velhos no trabalho por mais tempo quando sua população envelhecer e os trabalhadores jovens se tornarem mais escassos.

Se contas maiores foram desejadas, as reduções de custos poderão necessitar ser obtidas fora do RGPS. Uma fonte óbvia é o RPPS, o qual mantém-se extraordinariamente generoso para qualquer trabalhador que tenha entrado antes de 2003 e pode continuar sendo uma carga enorme para o orçamento das próximas décadas. O plano propõe que a redução de custos que venha de reformas adicionais ao RPPS seja dirigida ao sistema de contas individuais. Com o tempo, estas transferências poderão permitir que o equivalente de toda a contribuição do trabalhador ao RGPS vá às contas individuais.

O plano de reforma precisará ser implementado gradualmente para evitar empréstimos explícitos ou implícitos ao RGPS ou RPPS. Nos primeiros anos do plano, somente trabalhadores novos terão uma parte de suas contribuições ao RGPS redirecionadas às suas contas individuais. Com o tempo, os trabalhadores atuais terão uma parte de suas contribuições redirecionadas também. Como o tamanho dessa proporção irá se determinar pela quantidade de custos reduzidos no RGPS ou RPPS, o plano não é somente neutral ao déficit mas criará um poderoso apoio político que poderá ajudar a que os cortes no sistema de repartição realmente aconteçam. Os trabalhadores irão ao final ter seu benefício do RGPS reduzido atuarialmente para refletir sua menor contribuição ao componente de repartição do sistema de aposentadoria brasileiro. Isto irá gerar reduções de custos adicionais no longo prazo.

O plano que apresentamos poderia ajudar a garantir uma aposentadoria mais segura para os trabalhadores de amanhã enquanto acontece a inevitável redução da atual generosidade do RGPS. Devido a que o nível de financiamento das contas individuais dependerá diretamente das melhoras nos déficits do sistema brasileiro de repartição, nosso plano teria também muitas mais possibilidades de aumentar poupanças nacionais do que um plano de transição financiado com dívida.

CONCLUSÃO

A AMÉRICA LATINA NA ENCRUZILHADA

Se hoje passearmos pela Cidade do México a possibilidade que a próxima pessoa que encontrarmos seja idoso é só de uma em 16. Se passearmos pela mesma cidade em 2050, a possibilidade será de uma em cinco. Para então, haverá mais pessoas em seus 60 do que em seus 20 e mais pessoas acima de 80 do que embaixo dos cinco anos. A maneira como o México e os outros países da América Latina que estão passando pelo mesmo processo de transformação demográfica se prepara para este futuro, afetará profundamente a dinâmica de suas economias e o ânimo de suas sociedades. Poderá também determinar se estes países realizam sua aspiração de se transformarem em países completamente desenvolvidos.

Para o ano 2050 haverá mais mexicanos entre 60 e 70 anos do que mexicanos entre 20 e 30 anos.

O sucesso da América Latina em enfrentar o desafio do envelhecimento dependerá tanto de estratégias efetivas de desenvolvimento quanto de políticas efetivas de aposentadoria. Uma América Latina que envelhece irá precisar de amplos, adequados e seguros sistemas de aposentadoria que proporcionem generosos benefícios para os mais velhos sem impor grandes cargas nos mais jovens. Mas isto poderá não ser possível a menos que a América Latina também aumente o ritmo de crescimento de suas economias, eleve o tamanho do seu setor formal e reduza a grande desigualdade que existe hoje. O novo desafio de sustentar uma maior proporção de população idosa está muito relacionado com os maiores desafios econômicos e sociais que a região tem enfrentado desde há muito tempo.

Felizmente a América Latina tem tempo para se preparar para as ondas de envelhecimento que virão. Como temos visto, as forças demográficas que no final levarão a um dramático envelhecimento da população abrem hoje uma janela de oportunidade de crescimento econômico e desenvolvimento que na maioria dos países continuará além de 2020.

Antes desta oportunidade desaparecer, a América Latina vai precisar construir sobre seu recente progresso econômico. Os países deverão reformar aquelas políticas laborais e comerciais que desencorajam a participação em mercados formais e freiam a competitividade. Terão que elevar os cronicamente baixos níveis de poupança tanto públicos como privados. Terão que alocar os recursos de maneira eficiente para o

A América Latina irá precisar construir sobre seu recente progresso econômico.

investimento produtivo, precisarão também aumentar e aprofundar seus mercados de capitais. Para fazer com que suas indústrias subam nas escalas de valor agregado terão que investir mais em pesquisa e desenvolvimento (R&D), tal como o Brasil vem fazendo com as aeronaves e o Chile com os agronegócios. Acima de tudo, os países terão que investir mais e melhor no capital humano, o principal recurso de uma sociedade que envelhece. Ao mesmo tempo em que aumenta o acesso dos jovens à educação com qualidade, deverão treinar também aos coortes de trabalhadores mais velhos com menos qualificação, que serão os que irão dominar a força de trabalho na América Latina pelas próximas décadas.

Paralelamente a América Latina deverá construir sobre suas pioneiras inovações na reforma das pensões. Temos sustentado que os sistemas de capitalização de contas individuais conferem importantes vantagens

para enfrentar o desafio do envelhecimento. Enquanto a população envelhece estes sistemas poderão gerar amplas taxas de reposição para os aposentados a muito menores taxas de contribuição do que nos sistemas de repartição. Eles também terão o potencial de aumentar o desenvolvimento econômico ao reduzir as pressões fiscais de longo prazo, ao acelerar o desenvolvimento dos mercados de capitais e ao ajudar a manter adequadas taxas de poupanças e de investimento. Países como o Brasil que têm grandes sistemas de repartição precisarão apoiar-se mais nos sistemas de capitalização ou enfrentar um dilema de soma-zero entre uma cada vez maior carga na contribuição dos trabalhadores do futuro ou grandes reduções nos benefícios dos idosos do futuro. Os países que já tem sistemas de aposentadoria baseados na poupança deverão alavancar os benefícios com mais decisão. Terão que exercer disciplina fiscal durante a transição do sistema de repartição para o de capitalização a fim de aumentarem as poupanças nacionais. Enquanto mantêm uma estrita supervisão governamental, também irão precisar liberalizar gradualmente suas regras de investimento para que os afiliados possam receber os mais altos retornos ajustados ao risco.

Os sistemas de capitalização podem acelerar o desenvolvimento.

Com o correr do tempo, enquanto o desenvolvimento transforma os mercados de trabalho da América Latina e a participação nos sistemas formais de aposentadoria vai aumentando, as poupanças dos sistemas de capitalização poderão tornar-se o principal suporte da grande maioria dos idosos. Mas dentro das próximas décadas, todos os países irão precisar ter sólidas garantias de proteção das rendas dos idosos para a grande percentagem de trabalhadores que chegará à velhice com pensões inadequadas o sem pensão alguma. A América Latina também está fazendo progressos neste campo. Muitos países, incluindo o Brasil e o Chile, atualmente proporcionam algum tipo de benefício de pensão básico para idosos, tenham eles contribuído ou não ao sistema formal de aposentadoria. O México, que ainda não tem um mínimo de proteção para os idosos, precisará construir um no futuro. A disponibilidade destes benefícios não contributivos poderá afetar até certo ponto os esforços para encorajar mais trabalhadores a participarem em sistemas contributivos de aposentadoria. Mas há sempre maneiras de mitigar o problema do incentivo ao integrar os dois sistemas como o Chile tem demonstrado. Em qualquer caso, um amplo e adequado mínimo de proteção da renda dos idosos é uma necessidade social.

Se a América Latina tiver sucesso se preparando para o desafio do envelhecimento, não só irá prosperar durante o século 21 mas também terá uma melhor posição para assumir um papel muito mais importante nos assuntos globais. Por boa parte de sua história a América Latina foi o que o ex chefe da revista *The Economist* Michael Reid chamou do “continente esquecido” e o

editor da revista *Foreign Policy* Moisés Naim chamou “o continente perdido”, ultrapassado pelas principais correntes dos eventos econômicos e geopolíticos globais.³⁶ Daqui a duas ou três décadas, a América Latina poderá ser o continente indispensável.

A maioria dos poderes econômicos dominantes de hoje e muitos dos emergentes irá envelhecer muito antes e muito mais do que a América Latina. A década de 2020 será provavelmente uma década de crise fiscal e estagnação econômica no mundo desenvolvido, já que a dependência dos idosos irá disparar e (com exceção dos Estados Unidos) a população em idade de trabalhar entrará em um profundo declínio. O leste da Ásia, cuja ascensão econômica e geopolítica agora parece predestinada, enfrentará uma onda de envelhecimento durante o 2020 e 2030 muito maior do que a da América Latina (ver Gráfico 13). As cargas fiscais irão aumentar, os níveis de poupança diminuirão e os atuais superávits das contas correntes evaporar-se-ão. A Rússia e a Europa do Leste enquanto isso estarão enfrentando uma implosão populacional sem precedentes, com a Rússia despencando do quarto lugar nos rankings de população global em 1950 para o vigésimo lugar no ano 2050.

Estas mudanças na população global oferecerão importantes oportunidades para a América Latina. O trabalho qualificado será muito procurado nos países desenvolvidos com mercados de trabalho em declínio. Na medida em que os países da América Latina dominem os tipos de qualificação exportável

que sejam demandados pelas corporações globais, eles verão os retornos em maiores salários e padrão de vida. Além das sinergias do mercado de trabalho, haverá também sinergias no mercado de capitais. Quando o crescimento econômico começar a diminuir no mundo desenvolvido e no leste da Ásia durante o 2010 e 2020, pessoas com poupanças ao redor do mundo irão procurar oportunidades de investimento nas regiões com mais rápidos níveis de crescimento e com governos estáveis, mercados de trabalho qualificado e ambientes amigáveis aos negócios. Para as décadas de 2020 e 2030 muitos economistas acreditam que o mundo entrará em uma era de escassez de capital. Se isto acontecer, os crescentes fundos de pensões da América Latina poderão tornar-se uma fonte crucial de poupanças que ajudarão a acelerar o crescimento global.

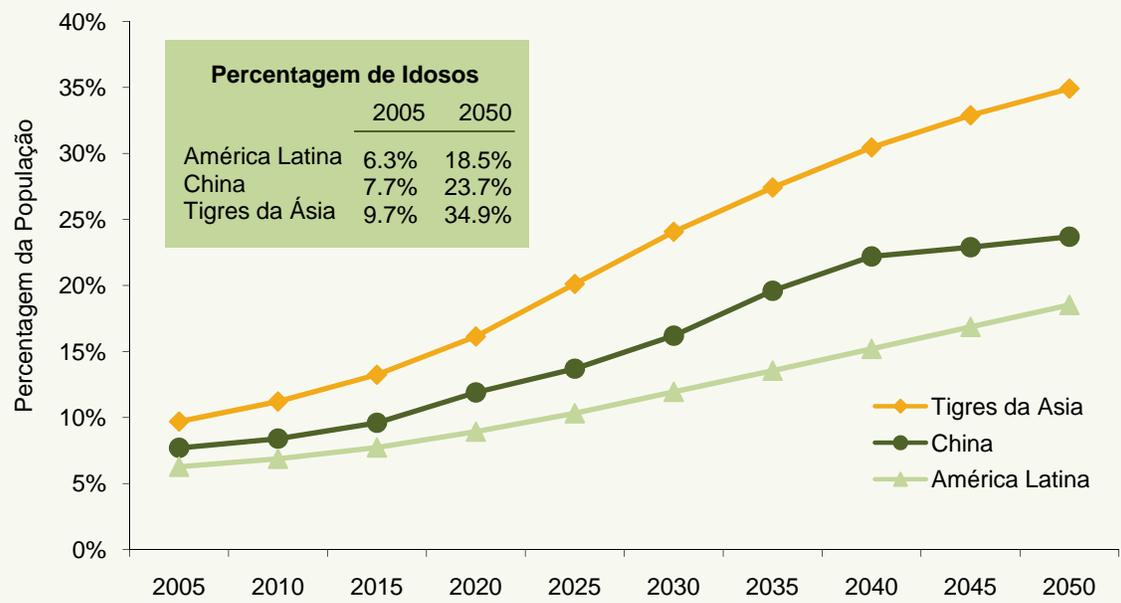
Se a América Latina tiver sucesso se preparando para abordar o desafio do envelhecimento, terá uma melhor posição para assumir um papel muito mais importante nos assuntos globais.

As mudanças na população global irão criar importantes oportunidades econômicas para a América Latina.

³⁶ Michael Reid, *The Forgotten Continent: The Battle for Latin America's Soul* (New Haven, CT: Yale University Press, 2007); e Moisés Naím, “The Lost Continent”, *Foreign Policy*, no. 157 (novembro/dezembro de 2006).

A onda de envelhecimento do leste da Ásia faz com que a onda de envelhecimento da América Latina pareça pequena.

Idosos (65 Anos a Mais), como Percentagem da População, 2005-2050



A América Latina encontra-se perante uma encruzilhada onde os caminhos levam a direções diferentes. Em um dos caminhos encontra-se o futuro onde a América Latina não consegue aproveitar o bônus demográfico. Na próxima geração, em 2030, se as taxas de crescimento histórico se mantiverem, os padrões de vida apenas haverão melhorado um pouco com a exceção do Chile (ver Gráfico 14). As crescentes cargas de dependência dos idosos deixarão os governos muito pressionados para manter sistemas de proteção para a alta quantidade de idosos indigentes. Com as rendas aumentando lentamente e com a idade do cidadão comum subindo, a assunção de riscos, a capacidade de criar empreendimentos e a mobilidade provavelmente irão diminuir. Enquanto as pessoas irão procurar proteger seus privilégios econômicos e sociais, as desigualdades na renda e riqueza enrijecerão. Enquanto o ânimo das sociedades jovens perante as dificuldades é normalmente de esperança, o ânimo das sociedades que vão envelhecendo poderá ser o de desesperança.

Está, porém, o outro caminho de maior crescimento e oportunidades expandentes. Se todos os países chegarem ao desempenho de histórico crescimento do Chile, os padrões de vida poderão duplicar em toda a região em 2030. Se este maior crescimento vir acompanhado por uma efetiva reforma nas regulações aos negócios e ao mercado de trabalho e grandes investimentos em capital humano, o tamanho dos setores informais diminuirá, já que os trabalhadores mais qualificados irão para melhores empregos. A base tributária aumentará, permitindo que as sociedades façam ambiciosos novos investimentos em objetivos nacionais. A pobreza diminuirá e a desigualdade, uma característica marcada dos países latino-americanos desde tempos coloniais, diminuirá

14

A menos que o ritmo de crescimento acelere, os padrões de vida em quase toda a América Latina só irão melhorar lentamente.

PIB Per Capita (em Poder de Paridade de Compra Expressado em Dólares de 2005) em 2007 e Projeções para 2030*



*As projeções assumem que as taxas de participação na força de trabalho por idade e sexo irão permanecer invariáveis e que o crescimento no PIB real por pessoa empregada será igual à média para 1975-2007 em cada país.
 † Para a projeção do PIB do mundo desenvolvido, ver *The Graying of the Great Powers* (CSIS, 2008).
 Fontes: Banco Mundial (2008a); NU (2007); CSIS (2008); e cálculos do CSIS

cada vez mais. O envelhecimento das populações na América Latina será ainda um grande desafio. Mas no meio de uma riqueza crescente e melhor distribuída será mais simples de ser tratado.

Neste futuro, não só o Chile entrará no ranking de países com altas rendas. A Argentina que nos anos 20 tinha o quarto mais alto nível de renda per capita do mundo (só atrás dos Estados Unidos, Canadá e Nova Zelândia e um pouco acima do Reino Unido), poderá rapidamente ganhar o lugar que perdeu. O Brasil com sua enorme população e economia de dimensões continentais poderá solidificar sua posição como poder econômico global. O México poderá sem dúvidas manter sua próxima relação com os Estados Unidos mas em termos completamente novos, não mais como a fonte de mão de obra barata mas como fonte de trabalhadores qualificados e tal vez do capital escasso.

O sucesso da América Latina interessa ao mundo inteiro. Estamos convencidos que a região irá aproveitar a oportunidade e prosperar enquanto envelhece, com o qual melhorará não só seu próprio futuro mas o futuro do resto do mundo.

O sucesso da América Latina interessa ao mundo inteiro.

NOTA SOBRE FONTES DE INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA

Durante a pesquisa e redação deste relatório, o CSIS consultou dúzias de estudos especializados sobre as implicações do envelhecimento da população para as economias, sociedades e sistemas de aposentadoria da América Latina. Esta nota não tenta fazer uma revisão da rica literatura secundária. O seu propósito é mais limitado: orientar o leitor até as fontes de dados básicas que foram usadas para este relatório.

A maioria dos dados demográficos básicos, tanto históricos como projetados, são da Divisão de População das Nações Unidas e se encontram publicados no *World Population Prospects: The 2006 Revision* (Nova Iorque: UN Population Division, 2007). Estes dados incluem população total, população por idade e sexo e a maioria dos dados históricos sobre taxas de fecundidade e expectativa de vida. A menos que se diga o contrário, as projeções demográficas referem-se à projeção da “variante média” das Nações Unidas que é a mais usada. A projeção alternativa de longo prazo para o Brasil foi elaborada pelo CSIS baseada no método de componentes por coorte, usando o pacote de software DemoTools.

Os dados básicos sobre economia e desenvolvimento vêm de várias fontes. Os dados sobre o PIB, tanto em dólares como em poder de paridade de compra perante o dólar (PPC) vêm da base de dados de Indicadores de Desenvolvimento Mundial (WDI por suas siglas em inglês) do Banco Mundial e estão disponíveis na <http://www.worldbank.org>. A maioria dos dados sobre força de trabalho e emprego vêm da base de dados LABORSTA da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e estão disponíveis na <http://laborsta.ilo.org>. A medida básica da pobreza (proporção de população vivendo com menos de dois dólares por dia) e a medida da desigualdade (coeficiente Gini) mencionados no relatório vêm da base de dados WDI do Banco Mundial. Os dados de taxas de pobreza por idade, porém, aparecem no livro do Leonardo Gasparini et al., “Poverty among the Elderly in Latin America and the Caribbean,” CEDLAS Working Papers no. 55 (La Plata: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales da Universidade de La Plata, julho de 2007). A informação fiscal básica foi tirada da base de dados WDI do Banco Mundial e da base de dados CEPALSTAT da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) das Nações Unidas, que está disponível na <http://www.eclac.org>. Os dados sobre balanços de conta corrente e investimento estrangeiro direto vêm de fontes standard internacionais.

Os dados básicos dos sistemas de capitalização da América Latina, com exceção do Brasil, são tirados da Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS) e estão disponíveis na <http://www.aiosfp.org>. Estes incluem número de contribuintes, taxas reais de retorno, comissões, alocação de portafólio e ativos pensionários como percentagem do PIB. A maioria desses dados está compilado igualmente pela Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP) e estão disponíveis na <http://www.fiap.cl>.

Para o Brasil usamos várias fontes. A maioria dos dados sobre o sistema público de pensões brasileiro foi tirado do Ministério da Previdência Social do Brasil (MPS) e particularmente de seu Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) o qual está

disponível na <http://www.mpas.gov.br>. Os principais dados sobre o sistema privado de pensões (complementar) vêm do documento “Brazil: Programmatic Fiscal Reform Loan: Social Security Reform Project,” Implementation Completion and Results Report no. ICR717 (Washington, DC: Banco Mundial, 19 de dezembro de 2007). Os dados sobre alocação do portfólio, no entanto, foram tirados da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP) e estão disponíveis na <http://www.abrapp.org.br>.

É importante dedicar algumas linhas às taxas de contribuição ativa e taxas de recepção de pensões mencionadas no relatório. As taxas de contribuição ativa foram calculadas como a razão entre contribuintes aos sistemas públicos de pensões e a força de trabalho. As taxas de recepção de pensões foram calculadas como a razão entre os beneficiários de pensões de aposentadoria dos sistemas de pensões públicos e a população de 65 e mais. Como os dados de recepção de pensões incluem pensionistas com menos de 65 anos, até certo ponto eles exageram as taxas de recepção para os idosos. Na medida do possível incluímos todos os esquemas públicos de pensões nos nossos cálculos. Os dados do Chile, porém, não incluem o regime especial para militares e polícia e os dados do México tampouco incluem o esquema da PEMEX e outros programas menores.

Para os sistemas de contas individuais da Argentina, Chile e México usamos os dados da AIOS e FIAP. Para outros esquemas usamos as seguintes fontes. Para o Chile os dados sobre o esquema residual de repartição assim como sobre aqueles que recebem pensões não contributivas foram tirados da Superintendencia de Seguridad Social do Chile (SUSESO) e estão disponíveis na <http://www.suseso.cl>. Para o México, os dados sobre o esquema de pensões para os trabalhadores do setor público vêm do Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) e estão disponíveis na <http://www.issste.gob.mx>. Para o Brasil, os dados sobre contribuintes aos esquemas de pensões públicas foram tirados do Ministério da Previdência Social do Brasil e estão disponíveis na <http://www.mpas.gov.br>; e dados sobre as pessoas que recebem pensões são do Fabio Giambiagi e Luiz de Mello, “Social Security Reform in Brazil: Achievements and Remaining Challenges,” OECD Economics Department Working Paper no. 534 (Paris: OECD, dezembro de 2006). Para a Argentina, a informação sobre o sistema de repartição assim como os dados sobre os que recebem pensões não contributivas foram tirados da Administracion Nacional de la Seguridad Social (ANSES) e da Secretaria de Seguridad Social e estão disponíveis nas <http://www.anses.gov.ar> e <http://www.seguridadsocial.gov.ar>, respectivamente. Dados sobre outros países da América Latina vêm do Rafael Rofman e Leonardo Lucchetti, “Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage,” Social Protection Discussion Paper no. 0616 (Washington, DC: Banco Mundial, novembro de 2006).

GUIA PARA AS FONTES CITADAS NOS GRÁFICOS E TABELAS

- ABRAPP (2008) = Consolidado Estatístico, Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP), agosto de 2008, <http://www.abrapp.org.br>
- AIOS (2007) = Boletín Estadístico AIOS, no. 18, Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS), dezembro de 2007, <http://www.aiosfp.org>
- Banco Mundial (2008a) = Indicadores Mundiais de Desenvolvimento 2008, Banco Mundial, abril de 2008, <http://www.worldbank.org>
- Banco Mundial (2008b) = *Doing Business 2009* (Washington, DC: Banco Mundial, setembro de 2008).
- CEPD (2008) = Council for Economic Planning and Development, Republic of China, Population Projections for the Taiwan Area: 2008-2056, 29 de agosto de 2008, <http://www.cepd.gov.tw//encontent/m1.aspx?sNo=0001457>
- CONAPO (2008) = Indicadores Demográficos Básicos, Consejo Nacional de Población de México (CONAPO), <http://www.conapo.gob.mx>
- CSIS (2008) = Richard Jackson e Neil Howe, *The Graying of the Great Powers: Demography and Geopolitics in the 21st Century* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, maio de 2008).
- Forum Econômico Global (2008) = *The Global Competitiveness Report 2008-2009* (Genebra: Forum Econômico Mundial, 2008).
- IBGE (2007) = Tábuas Completas de Mortalidade 2007, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dezembro de 2007, <http://www.ibge.gov.br>
- INE (2008) = “46.8 por cento das Mulheres Chilenas têm Menos de 29 Anos”, Nota de Imprensa, Instituto Nacional de Estadística do Chile (INE), 7 de março de 2008, <http://www.ine.cl>
- Ministério da Saúde (2008) = *PNDS 2006: Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher* (Brasília: Ministério da Saúde, 2008).
- MPS (2007a) = Ministério da Previdência Social do Brasil (MPS), Base de Dados Históricas do Anuário Estatístico da Previdência Social, <http://www3.dataprev.gov.br/infologo>
- MPS (2007b) = Helmut Schwarzer, “Financiamento da Previdência Social”, (apresentação na Quarta Reunião do Fórum Nacional da Previdência Social, Brasília, 24 de abril de 2007).
- NU (2007) = *World Population Prospects: The 2006 Revision*, 2 Volumes (Nova Iorque: Nações Unidas, Population Division, 2007).
- Rofman e Lucchetti (2006) = Rafael Rofman e Leonardo Lucchetti, “Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage”, Social Protection Discussion Paper no. 0616 (Washington, DC: Banco Mundial, novembro de 2006).
- U.S. Census Bureau (2008) = International Data Base, U.S. Census Bureau, <http://www.census.gov/ipc/www/idb>

AGRADECIMENTOS

Os autores gostariam de agradecer a varias pessoas e organizações por suas contribuições para o relatório *O Desafio do Envelhecimento na América Latina: Demografia e Política de Aposentadora no Brasil, Chile e México*.

A primeira menção deve ir para Gabriela Aparicio, quem trabalhou com a CSIS Global Aging Initiative como consultora do projeto. Ela contribuiu com valiosas reflexões em todas as etapas da pesquisa e ajudou a elaborar os principais argumentos do relatório. Uma mensagem especial de agradecimento também vai para Keisuke Nakashima, Associada de Pesquisa do CSIS Global Aging Initiative, por sua grande ajuda em juntar os dados e projeções que sustentam nossa análise. Sem ambas as contribuições, o relatório não estaria completo.

Gostaríamos de expressar nossa gratidão ao Peter DeShazo, Diretor do Programa para as Américas do CSIS, quem compartilhou suas profundas reflexões sobre tendências sociais, políticas e econômicas da América Latina e quem também generosamente “emprestou” seus talentosos estagiários Alex Demosthenes e Jorge Mora. Gostaríamos também de agradecer pelo seu excelente trabalho a Gabriel Arrisueño Fajardo, quem traduziu o relatório ao espanhol e à Ximena Sierralta, quem traduziu ao português.

Ao longo do caminho os autores procuraram o conselho de varios especialistas em política pública que generosamente responderam nossas muitas perguntas: Juan Luis Bour (Chefe de Economia, FIEL); Marcelo Abi-Ramia Caetano (Economista, IPEA); Dirk Jaspers-Faijer (Diretor da Divisao de Populacao, CEPAL); Eduardo Fajnzylber (Chefe do Departamento de Investigação, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensões, Chile); Augusto Iglesias (Socio Principal, PrimAmérica); Estelle James (consultora internacional sobre pensões); Daniel Kostzer (Coordenador para Desenvolvimento Social, PNUD Argentina); Alberto R. Musalem (Chefe de Economia, Centro para Estabilidade Financeira); Rafael Rofman (Especialista Principal em Protecao Social, Região América Latina e Caribe, Banco Mundial); Joaquín Vial Ruiz-Tagle (Economista Chefe, Unidade de Tendências Globais, BBVA); Helmut Schwarzer (Secretario de Previdência Social, Brasil); e Tapen Sinha (Fundador e Diretor do Centro Internacional para Investigação sobre Pensões, ITAM).

Os autores agradecem y reconhecem a ajuda recebida para elaborar este relatório mas se responsabilizam exclusivamente pelo seu conteúdo.

Sobre os autores

Richard Jackson escreve sobre os problemas de política pública que surgem do envelhecimento da população dos Estados Unidos e do mundo. Atualmente é Investigador Principal no CSIS, onde dirige a Global Aging Initiative, Investigador Associado no Hudson Institute e Assessor Principal na Concord Coalition. Jackson é autor e co-autor de vários estudos sobre as implicações do envelhecimento global, incluindo *The Global Retirement Crisis* (2002), *The Aging Vulnerability Index* (2003), *The Graying of the Middle Kingdom* (2004), *Building Human Capital in an Aging Mexico* (2005), *The Aging of Korea* (2007), e *The Graying of the Great Powers: Demography and Geopolitics in the 21st Century* (2008). Jackson regularmente participa em palestras sobre assuntos demográficos e econômicos de longo prazo e é frequentemente citado pela mídia. Ele tem um bacharelado em clássicos da State University of New York em Albany e um doutorado em história econômica da Universidade de Yale. Mora na cidade de Alexandria, Virgínia, com sua esposa Perrine e três filhos Benjamin, Brian e Penelope.

Neil Howe é economista, demógrafo e historiador que escreve e disserta frequentemente sobre o envelhecimento da população, políticas fiscais de longo prazo e gerações na história. Ele é Associado Principal do CSIS, onde trabalha na Global Aging Initiative, Assessor Principal em políticas públicas do Grupo Blackstone e Assessor Principal da Concord Coalition. Também é Sócio Fundador e Presidente da LifeCourse Associates, consultora de marketing, recursos humanos e planejamento estratégico para clientes de empresas, governo e ONGs. Howe é autor e co-autor de numerosos estudos de política pública e livros como *On Borrowed Time* (1988), *Generations* (1991), *13th-Gen* (1993), *The Fourth Turning* (1997) e *Millennials Rising* (2000). Ele tem graduação em história e economia da Universidade de Yale. Mora em Great Falls, Virgínia, com sua esposa Simona e seus dois filhos, Giorgia e Nathaniel.

Rebecca Strauss é Assistente de Investigação do CSIS Global Aging Initiative, onde ela conduz pesquisas sobre políticas demográficas e de aposentadoria. Seus interesses acadêmicos incluem o impacto do envelhecimento da população na previdência social, equidade generacional e o contrato social, assim como a maneira em que a variação demográfica irá afetar o ânimo social e a estrutura geopolítica. É co-autora de *The Graying of the Great Powers: Demography and Geopolitics in the 21st Century*. Tem um bacharelado com louvores em ciência política e história da Swarthmore College.

Sobre o CSIS

O Centro para Estudos Estratégicos e Internacionais (Center for Strategic and International Studies - CSIS) proporciona análise estratégica e soluções de políticas públicas para líderes no governo, entidades internacionais, setor privado e sociedade civil. Uma organização bipartidária e sem fins de lucro sediada em Washington DS, o CSIS conduz pesquisas e análise e desenvolve iniciativas de política que olham para o futuro e antecipam as mudanças. Criada no ano 1962 por David M. Abshire e o Almirante Arleigh Burke, no meio da Guerra Fria, o CSIS se dedicou a encontrar maneiras para que os Estados Unidos mantenham sua posição e prosperidade como uma força positiva para o mundo. Desde 1962, o CSIS tornou-se uma das mais prestigiosas instituições de política internacional do mundo com mais de 220 trabalhadores e uma grande rede de acadêmicos afiliados com ênfase em temas como defesa e segurança, estabilidade regional e desafios transnacionais que vão desde energia e clima até desenvolvimento global e integração econômica. O ex Senador dos Estados Unidos Sam Nunn tem sido Diretor da Comissão de Diretores do CSIS desde 1999, e John J. Hamre tem liderado o CSIS como seu Presidente e Diretor Executivo desde abril de 2000.

A Global Aging Initiative do CSIS (GAI) explora as implicações fiscais, econômicas, sociais e geopolíticas do envelhecimento e da diminuição da população. O CSIS criou a GAI em 1999 para conscientizar sobre este desafio e promover a implementação oportuna de reformas. Nos últimos dez anos, a GAI foi responsável do estabelecimento de um ambicioso programa educativo, realizando projetos de pesquisa inovadores, publicando relatórios de alto nível e organizando conferências internacionais em Pekim, Berlin, Bruxelas, Paris, Seul, Tokio, Washington e Zurique que reuniram líderes mundiais para discutir problemas comuns e procurar soluções comuns. Para maior informação sobre a GAI, visite a página web na www.csis.org/gai.

CSIS | CENTER FOR STRATEGIC &
INTERNATIONAL STUDIES

1800 K Street, NW, Suite 400, Washington, DC 20006
202-887-0200 www.csis.org

© 2009 by the Center for Strategic and International Studies. All rights reserved.