

Os sistemas de pensões e saúde na América Latina

Os desafios
do envelhecimento,
as mudanças tecnológicas
e a informalidade

**Resumo
Executivo**

Os sistemas de pensões e saúde na América Latina

Os desafios
do envelhecimento,
as mudanças tecnológicas
e a informalidade

Resumo Executivo

Título:

Os sistemas de pensões e saúde na América Latina:
os desafios do envelhecimento, as mudanças tecnológicas e a informalidade.
Resumo executivo

Depósito Legal: DC2020000953

ISBN: 978-980-422-182-8

Editor: CAF

publicaciones@caf.com

As ideias e propostas contidas nesta edição
são de responsabilidade exclusiva de seus autores
e não comprometem a posição oficial da CAF.

Desenho gráfico: Estudio Bilder / BuenosAires

Esta e outras publicações se encontram
disponíveis em scioteca.caf.com

© 2020 Corporación Andina de Fomento

Todos os direitos reservados

A proteção social para os idosos e o contexto demográfico e laboral

Ao longo da vida, as pessoas enfrentam riscos e circunstâncias que podem comprometer sua qualidade de vida. Nascer em um contexto social desfavorável condiciona a capacidade das pessoas para se desenvolver plenamente e acumular habilidades. As doenças, os acidentes ou a perda do emprego afetam a capacidade dos trabalhadores de gerar renda. À medida que envelhecemos, aumentam os riscos associados a problemas de saúde e de disponibilidade de recursos para satisfazer as necessidades de consumo.

O Estado ajuda as pessoas a enfrentarem estes riscos nas diferentes etapas da vida, oferecendo um seguro e promovendo a inclusão social por meio de um amplo espectro de programas, que se agrupam sob o termo de proteção social. Assim, a proteção social constitui um poderoso instrumento de desenvolvimento, especialmente em economias com grandes disparidades socioeconômicas, como é o caso da América Latina.

Este relatório se concentra nos instrumentos que oferecem proteção aos idosos, um segmento da população particularmente vulnerável. Em outras palavras, o relatório estuda basicamente os sistemas de pensão e os serviços de saúde e cuidados, bem como os aspectos do mercado de trabalho que condicionam a cobertura desses sistemas e seu financiamento. A principal razão para esta ênfase é que a região enfrentará um desafio importante no futuro próximo: o envelhecimento, um fenômeno generalizado, acelerado e com um impacto fiscal significativo.¹

A importância que se atribui à proteção social para os idosos tem como contrapartida um gasto significativo. Na região, os gastos com pensões equivalem, em média, a 4,3% do PIB e os gastos públicos com saúde chegam a 4,1% do PIB.² No entanto, em muitos países da região, os sistemas de proteção social também enfrentam desafios de cobertura e qualidade, o que, por sua vez, aumenta a pressão sobre seus gastos.

O relatório oferece uma visão oportuna e abrangente da proteção social para os idosos e está orientado por duas grandes perguntas: quais são os desafios de desenho dos sistemas de pensão e saúde na região, dadas as tendências demográficas e um panorama laboral dominado pela informalidade e pela mudança tecnológica? Como enfrentar esses desafios e promover uma proteção social universal e de qualidade aos idosos?

Dois desafios principais: o envelhecimento e a informalidade

A América Latina ainda é uma região relativamente jovem, mas não o será por muito tempo. Atualmente, pouco mais de 8% da população possui 65 anos ou mais, bem abaixo dos 18% na Europa. Em 2050, estima-se que esta cifra deve mais do que dobrar, alcançando 17,5%, e até o final do século ultrapassará os 30%. Padrão semelhante é seguido pela população de 80 anos ou mais, que representará 5% da população latino-americana em 2050 e mais de 13% no final do século (Gráfico 1).

1. Esta abordagem, obviamente, não pretende ignorar a importância fundamental dos gastos sociais nas fases anteriores da vida. É indiscutível a importância dos gastos com educação para o desenvolvimento. Da mesma forma, o seguro contra contingências no mercado de trabalho pode favorecer melhores histórias laborais. Na verdade, o bem-estar na velhice está atrelado ao acúmulo de habilidades e histórico laboral e, portanto, à proteção recebida nas etapas anteriores do ciclo vital.

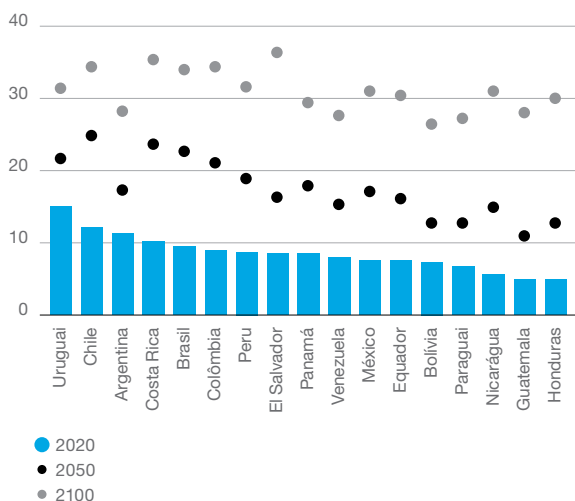
2. Devido às limitações de dados, os números dos gastos públicos com saúde estão vinculados à prestação de saúde para toda a população. Como veremos adiante, os gastos com saúde crescem consideravelmente durante a velhice. Portanto, a estrutura etária influencia o tamanho do orçamento público da saúde.

O Uruguai é o país com a maior proporção de adultos com 65 anos ou mais (15%), não muito longe da média da Europa. O país é seguido pelo Chile, Argentina e Costa Rica, todos com uma proporção de adultos com mais de 65 anos de idade superior a 10%. Nos demais países, a proporção ainda não atingiu os dois dígitos. Mesmo nos países mais envelhecidos, espera-se que a proporção de idosos mais que dobre até o final do século. Esse envelhecimento é, portanto, uma tendência comum para os países da região.

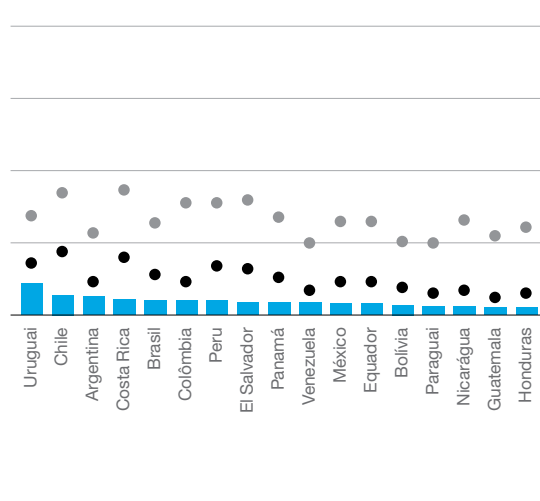
Gráfico 1.

Envelhecimento, um fenômeno generalizado

Painel A. População de 65 anos ou mais



Painel B. População de 80 anos ou mais



Fonte: Cálculos próprios com base nas Nações Unidas (2019b).

O envelhecimento demográfico ocorrerá de forma relativamente rápida na região. Calcula-se que, na maioria da América Latina, o número de idosos (65 anos ou mais) dobrou (de 7% para 14%), ou o fará, em um período de apenas 20 a 30 anos.³ Em contraste, a França e a Suécia experimentaram um crescimento semelhante em um prazo muito mais longo, 115 e 85 anos, respectivamente (Aranco, Stampini, Ibararán e Medellín, 2018). As tendências demográficas e, em particular, o envelhecimento, têm implicações importantes para os sistemas de proteção social e seu financiamento. O desafio mais importante em termos de financiamento está associado ao aumento do gasto público com esquemas de proteção de idosos devido ao crescimento da população-alvo destes sistemas. O Gráfico 2 apresenta o aumento entre 2015 e 2065 dos gastos públicos com pensões e saúde em proporção do PIB, que resultaria das mudanças demográficas esperadas, em um cenário no qual são mantidas as condições atuais dos sistemas em termos de cobertura e transferências por beneficiário.⁴

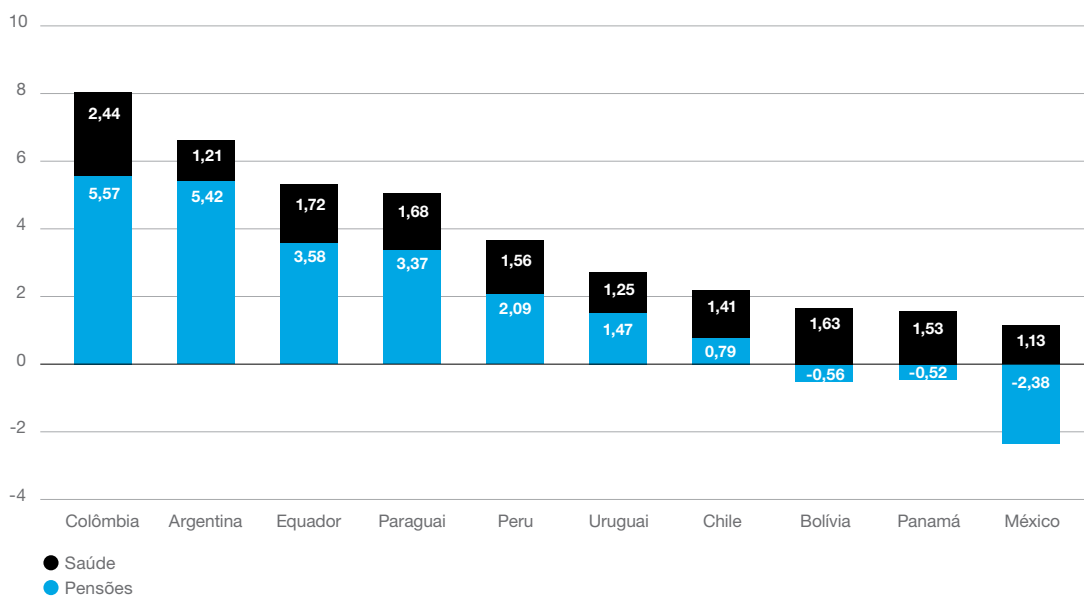
3. Na região, o processo de envelhecimento foi mais gradual no Uruguai e na Argentina (passaram 76 e 67 anos, respectivamente). Isso está de acordo com as conclusões de um trabalho recente que explora as transições demográficas ao longo do tempo e entre países. Este estudo conclui que a velocidade da transição foi maior nos países onde ocorreu mais recentemente (Delventhal, Fernández-Villaverde, & Guner, 2019)

4. Em vários países, como, por exemplo, Bolívia, Chile e México, as reformas de pensões implementadas nas últimas décadas implicam que a cobertura e os valores observados na atualidade correspondem, em parte, a regimes passados, que irão se extinguindo com a passagem do tempo. O exercício de simulação contempla este tipo de fenômenos de transição. Para mais detalhes sobre este exercício, ver Daude e Pena(2020).

Para alguns países como Colômbia e Argentina, o crescimento projetado do gasto com pensões e saúde nos próximos 40 anos supera os 6 pontos percentuais do PIB como resultado do fenômeno de envelhecimento. O componente de pensões costuma ser o que mais cresce, exceto naqueles países que, como Chile, possuem regimes de capitalização ou estão transitando para esquemas de capitalização ou mistos. Em alguns países que estão nesse processo de transição, como México, se espera que o gasto com pensões caia a como porcentagem do PIB, apesar do envelhecimento populacional.

Gráfico 2.

O envelhecimento vai custar caro: variação do gasto com pensões e saúde em proporção ao PIB, 2015-2065



Fonte: Elaboração própria com base em dados de IERAL (2020) para o gasto em pensões, e OMS (2019b), Crosta, Porto, Carella e Cerimelo (2019), de la Mata e Valdés (2020), Buitrago e Torres (2020) e Nações Unidas (2019b) para o gasto em saúde.

Ao desafio demográfico se somam condicionantes do mercado de trabalho. O mais notório, sem dúvida, é a alta e persistente informalidade. Na verdade, os fenômenos de envelhecimento e a informalidade são semelhantes no sentido de que ambos corroem a base contributiva dos sistemas de proteção social em relação ao número de beneficiários. Os cálculos feitos neste relatório sugerem que a informalidade deteriora a base de contribuintes em valores comparáveis aos que ocorrerão em decorrência do processo de envelhecimento nos próximos 40 anos. Além disso, a informalidade implica que uma grande proporção dos empregados atualmente não estão cobertos por planos de saúde contributivos e correm o risco de não atingir o número de contribuições necessárias para ter acesso às pensões contributivas ao se aposentar. Da mesma forma, a informalidade restringe o desenho dos sistemas de proteção social, visto que as características e o financiamento desses programas podem enfraquecer os incentivos à formalização em contextos de baixa produtividade da força de trabalho e deficiências na fiscalização.

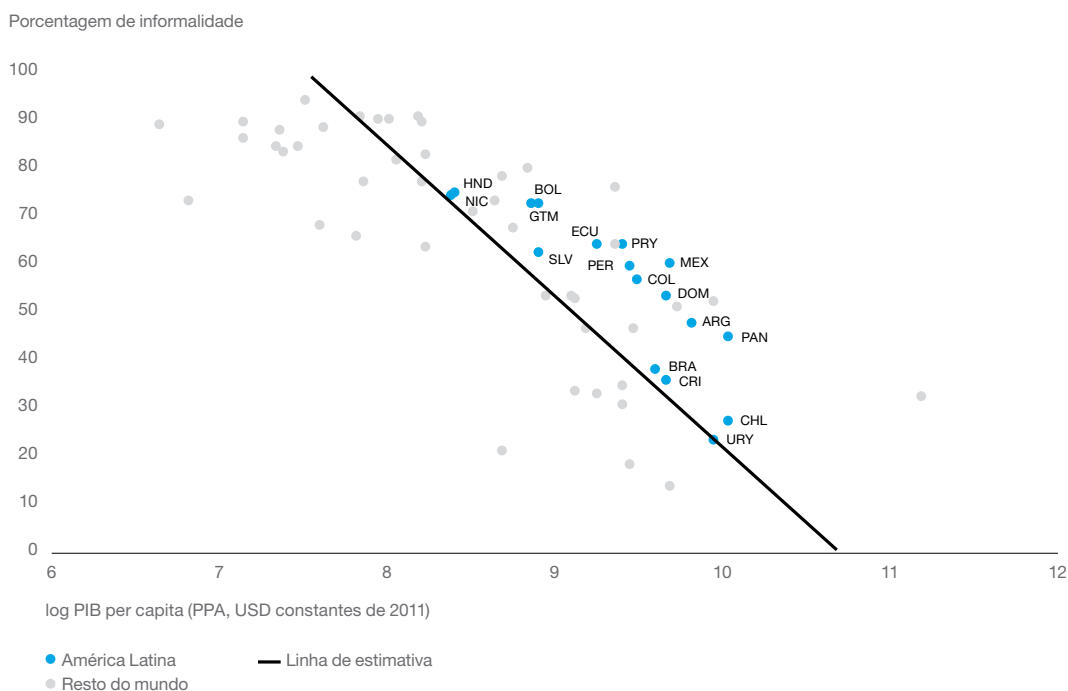
Em média, quase 63% das pessoas ocupadas na região trabalham em um emprego informal, com taxas de informalidade que variam de aproximadamente 30% no Chile e Uruguai a 80% na Bolívia, Guatemala, Honduras e Nicarágua. A informalidade se manifesta na elevada prevalência de trabalhadores por conta própria, os quais,

em sua grande maioria, não estão afiliados aos sistemas de proteção social e, em média, representam 40% dos ocupados; mas também se manifesta em uma elevada informalidade assalariada (43% em média), mais prevalente em empresas com menos de 10 trabalhadores, onde se concentram 3 em cada 4 assalariados informais.

A informalidade nos países da região é alta, mesmo em comparação com países com renda per capita semelhante. O gráfico 3 mostra que em todos os países da América Latina, exceto no Uruguai, a taxa de informalidade se encontra acima da linha que representa a média esperada para cada nível de renda. Assim, destacam-se México, Panamá e Paraguai, com taxas de informalidade, respectivamente, de 28, 24 e 23 pontos percentuais superiores ao esperado, assim como Argentina, Colômbia, Equador, Peru e República Dominicana, onde são cerca de 20 pontos percentuais superiores do esperado. Neste relatório, estima-se que, se os países da região conseguissem atingir a taxa de informalidade correspondente a seus níveis de renda per capita, isso implicaria em contribuições adicionais aos sistemas de pensão e de saúde de aproximadamente 0,85% do PIB.

Gráfico 3.

Excessiva informalidade: taxa de informalidade e renda per capita



Notas: A linha de estimativa corresponde aos valores estimados de um modelo de regressão com efeitos fixos por país para o período de 2000 a 2018. Esta linha, especificamente, é para o efeito fixo médio. Os pontos mostrados correspondem aos últimos dados disponíveis para cada país da amostra. Os dados para os países da América Latina são de 2018, exceto para o Brasil (2015), Guatemala (2017), Honduras (2017), Nicarágua (2012) e México (2004).

Fonte: Cálculos próprios com base em dados da OIT (2020).

Entre 2005 e 2018, a informalidade caiu na região, com queda na proporção de assalariados informais de quase 9 pontos percentuais. No entanto, a significativa destruição do emprego formal vinculada à pandemia da COVID-19 impõe desafios nesta área, na medida em que o mercado de trabalho não realoque em postos de qualidade aos trabalhadores que perderam seus empregos e estes acabem se refugiando em empregos de subsistência.

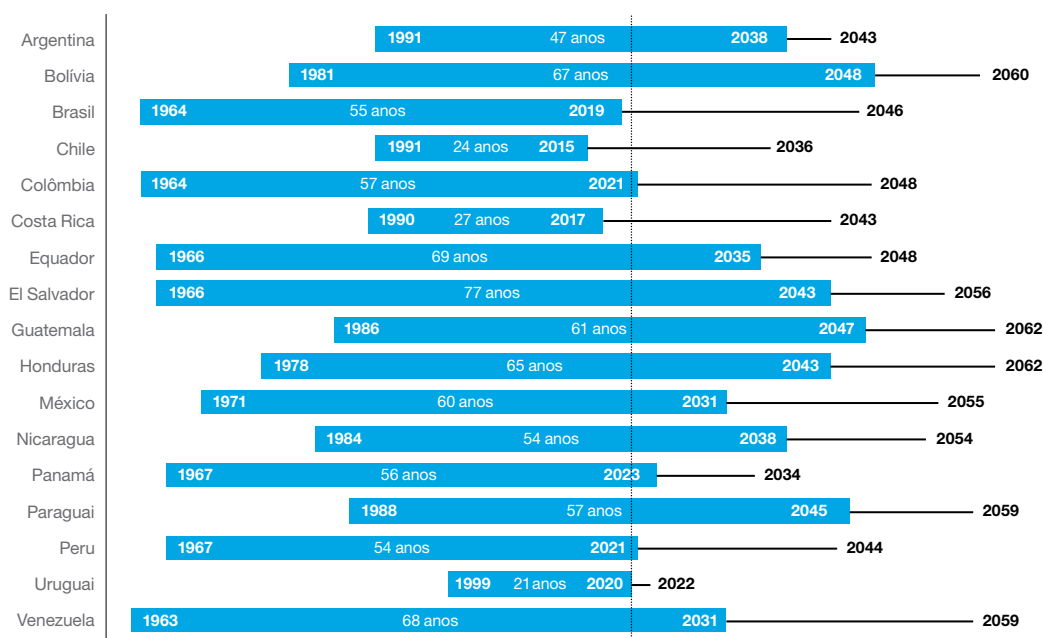
O envelhecimento e seu impacto na razão de dependência

O crescimento da população de idosos se dará à custa não somente da população com menos de 15 anos, que passará, em média, de mais de 25% em 2020 para menos de 14% até o final do século XXI, mas também do grupo de população entre 15 e 65 anos, que diminuirá de quase 66% para 55% do total. A proporção que representa a soma da população menor de 15 e maior de 65 anos em relação à população que tem entre 15 a 64 anos é definida como razão de dependência, índice no qual se espera uma mudança significativa no que falta do século.⁵

Em média, a América Latina está se aproximando ao mínimo de sua razão de dependência, a qual começará a crescer a partir de 2023. No entanto, ainda faltam 40 anos para que a região atinja a cifra média atual da OCDE. A maioria dos países da região ainda apresenta razões de dependência decrescentes, embora alguns, como o Chile, já tenham completado o período de queda ou estejam em vias de fazê-lo, como Colômbia e Peru. Em contrapartida, em outros países, como Bolívia, Guatemala e Paraguai, a razão de dependência estará em sua fase decrescente até pelo menos 2045 (ver Gráfico 4).

Gráfico 4.

Uma razão de dependência atual favorável, mas em ascensão



Notas: As linhas horizontais pretas referem-se ao período em que a razão de dependência está subindo, desde seu mínimo, até o nível médio dos países da OCDE em 2020 (55,4). A razão de dependência tem como base a população nas seguintes faixas etárias: (0-14 e 65+) / 15-64 anos. A linha pontilhada vertical indica o ano de 2020.

Fonte: Cálculos próprios com base nas Nações Unidas (2019b).

5. Dada uma certa produtividade, mudanças na razão de dependência induzem mudanças no produto per capita, no que é conhecido como o primeiro bônus demográfico. A região como um todo parece estar perto de atingir o mínimo de sua razão de dependência, período a partir do qual o primeiro bônus demográfico começa a ter um sinal negativo.

Em outras palavras, embora o processo de envelhecimento seja comum a todos os países, eles se encontram em diferentes momentos da transição demográfica. Alguns países estão atualmente passando por um estágio favorável, com uma razão de dependência ainda em declínio, o que representa uma janela de oportunidade irrepetível para avançar nas reformas dos esquemas de proteção social em contextos menos adversos.

As mudanças tecnológicas e a proteção social

Outra tendência global é o avanço, em velocidades diferentes, na digitalização e automatização dos processos de produção. Essas mudanças tecnológicas podem incidir na oferta de proteção social ao afetar a estrutura das ocupações, as trajetórias de trabalho e a distribuição salarial. Por outro lado, podem aumentar empregos em modalidades não tradicionais de trabalho e com diferentes propensões a contribuir para o sistema de proteção social. Um exemplo desses empregos são os chamados trabalhos de plataforma.

As mudanças tecnológicas e as tarefas rotineiras

Os avanços tecnológicos podem favorecer a substituição de trabalhadores por máquinas ou a digitalização na realização de tarefas rotineiras (tanto de natureza manual quanto cognitivas simples), aumentar a produtividade de alguns trabalhadores em tarefas não rotineiras e ampliar as oportunidades de trabalho para a realização de novas tarefas. O primeiro desses três processos pode causar uma diminuição na arrecadação dos sistemas de proteção social se alguns trabalhadores que realizam tarefas rotineiras perderem o emprego formal ou tiverem o salário reduzido. Isso tem implicações não apenas para a renda atual dos sistemas de pensões e saúde, mas também, no futuro, para os gastos e a sustentabilidade, ao incidir sobre as trajetórias laborais e, portanto, no número de contribuições na idade de aposentadoria.⁶

Surge então a questão: que proporção do emprego se concentra em ocupações de alto conteúdo rotineiro na região? E que tipos de trabalhadores estão mais expostos às consequências de uma maior adoção de novas tecnologias nos processos produtivos? Segundo dados da Pesquisa CAF (ECA) 2019 (CAF, 2020), quase metade dos trabalhadores nas cidades da América Latina concentra-se em ocupações com alto conteúdo de tarefas rotineiras (47% em média nas principais cidades da região, em comparação com 41% nos Estados Unidos). Isso aponta para uma concentração significativa de trabalhadores em ocupações relativamente vulneráveis à automatização (ver Gráfico 5).

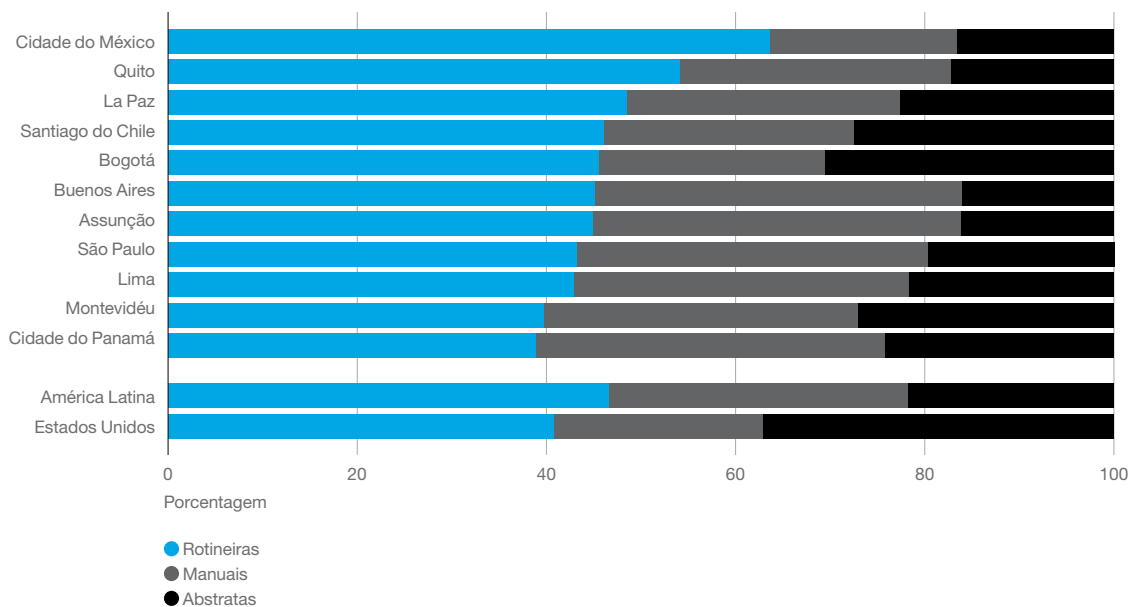
A análise por características sociodemográficas dos trabalhadores indica que aqueles com menor escolaridade podem ser os perdedores da automatização pois estão mais expostos a ocupações com alto conteúdo rotineiro e, portanto, têm maior risco de que suas tarefas sejam substituídas por máquinas. Os jovens também parecem ser um grupo vulnerável.⁷ A deterioração das condições de emprego para esses dois grupos de trabalhadores (com menor escolaridade e jovens) pode corroer o pilar contributivo dos sistemas de proteção social.

6. A densidade das contribuições, juntamente com os requisitos legais do sistema, determina se o trabalhador é elegível para uma pensão contributiva ou não contributiva e, se for elegível, o tamanho do benefício.

7. Segundo Brambilla, César e Falcone (2020), no Chile, a automatização da produção reduz a demanda por ocupações de alto conteúdo rotineiro e prejudica os trabalhadores mais jovens, que têm maior probabilidade de perder o emprego do que os adultos com características semelhantes. Entre os trabalhadores jovens, aqueles com mais experiência e habilidades conseguem fazer a transição para ocupações não rotineiras, enquanto aqueles com menos experiência e menos habilidades caem no desemprego.

Gráfico 5.

Empregos vulneráveis à automatização: conteúdo de habilidades exigidas nas ocupações em cidades da América Latina e nos Estados Unidos



Notas: A classificação das ocupações e geração de indicadores vêm de Acemoglu e Autor (2011) e Hardy (2016).

Fonte: Cálculos próprios com base em dados de O*NET 24.2 (O*NET Resource Center, 2020), ECAF 2019 (CAF, 2020) e Occupational Employment Statistics (U.S. Bureau of Labor Statistics, 2018).

Os trabalhos de plataforma: uma oportunidade?

As inovações tecnológicas oferecem oportunidades de emprego de novas maneiras. Um exemplo são os trabalhos de plataformas digitais, ou seja, atividades nas quais a conexão entre a demanda e a oferta de serviços de mão de obra é mediada por uma plataforma online. Essas plataformas abrangem uma variedade de acordos contratuais entre os diferentes agentes envolvidos, que vão desde serviços prestados localmente - exemplos típicos são os serviços de transporte (como Uber) e de entrega de produtos (como Rappi) - até serviços que são comercializados e fornecidos online - normalmente contratação de tarefas específicas (como Amazon Mechanical Turk) e serviços especializados (como Upwork).

Esses trabalhos, embora relativamente novos, estão ganhando presença no emprego total. De acordo com dados da ECAF 2019, em média, 9,4% dos trabalhadores consultados declararam ter prestado um serviço através de uma plataforma no último mês, enquanto 6,7% estavam registrados como provedores em uma plataforma sem haver prestado nenhum serviço nesse período. Ou seja, ao redor de 16% dos ocupados podem ser classificados como trabalhadores de plataforma ativos ou em potencial. As cidades onde esse total é maior são Cidade do Panamá (23%), Bogotá (20%) e Quito (19%). Em média, entre os trabalhadores que prestaram serviços através de plataforma no último mês, o emprego em plataforma constitui a atividade principal em 41% dos casos. Os dados indicam também que os trabalhadores de plataforma tendem a ser mais jovens do que o resto da população ocupada, que são mais propensos a ser homens e que atingiram um nível superior de educação formal.

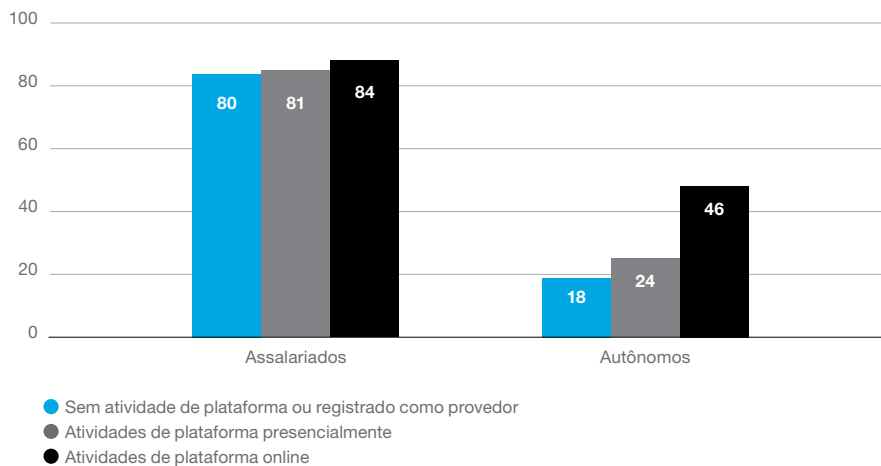
Os trabalhadores de plataforma estão mais ou menos afiliados a esquemas de proteção social? A esse respeito, a análise fornece dois resultados (ver Gráfico 6). Em primeiro lugar, o nível de formalidade dos trabalhadores de plataforma tende a ser maior do que aqueles que não usam plataformas digitais. Isso é evidente no caso dos autônomos, mas também ocorre, embora em menor proporção, no trabalho assalariado. Essa maior formalidade dos trabalhadores de plataforma não se explica por diferenças educativas. As diferenças permanecem se a comparação for feita entre indivíduos com o mesmo nível educativo.⁸ Em segundo lugar, nos empregos de plataforma, as taxas de formalidade daqueles que realizam sua atividade laboral online são maiores do que aqueles que entregam ou realizam seus serviços pessoalmente.

Essa maior propensão para a formalidade em uma modalidade de emprego em franco crescimento oferece uma oportunidade para melhorar o financiamento dos esquemas de proteção social. Parte dessa maior formalidade poderia estar relacionada ao controle mais fácil das atividades mediadas pelas plataformas digitais. Essa facilidade de fiscalização ajuda a lidar com dois problemas clássicos que dificultam a incorporação dos trabalhadores autônomos aos regimes contributivos: a dificuldade de determinar a base de cálculo do valor das contribuições e as possibilidades de subnotificação dos rendimentos ou atividades.

Gráfico 6.

Trabalhadores de plataforma mais orientados à formalidade nas principais cidades da América Latina

Porcentagem de trabalhadores com aportes



Notas: Cada barra mostra o percentual de trabalhadores com contribuições para a seguridade social. Os trabalhadores que declaram ter realizado atividades na plataforma tanto presencialmente como online não estão incluídos porque são poucos os casos (1,7%).

Fonte: Elaboração própria com base em dados da ECAF 2019 (CAF, 2020).

8. A probabilidade de realizar aporte para a previdência social é seis pontos percentuais maior para trabalhadores de plataforma do que para trabalhadores que não usam plataformas, condicionado pela categoria ocupacional (assalariado, autônomo ou empregador), nível de escolaridade, faixa etária, sexo e cidade de residência do trabalhador.

Trajetórias de trabalho descontínuas e suas implicações para o acesso aos serviços de proteção social

A fotografia da informalidade laboral, embora eloquente, é insuficiente para compreender plenamente as implicações que esta tem para a provisão da previdência social. Também se faz necessária uma análise das trajetórias de trabalho, uma vez que estas definem quão estáveis ao longo do tempo são as adesões dos trabalhadores à formalidade e, portanto, aos benefícios proporcionados pela proteção social contributiva, bem como quantas contribuições à previdência social acumulam os trabalhadores ao longo de sua vida profissional, o que define seus benefícios de aposentadoria contributiva.

Com base em dados dos registros administrativos dos sistemas de previdência social, no relatório são analisados os padrões de contribuição durante as trajetórias de trabalho em quatro países: Argentina, Brasil, Equador e Uruguai. As informações são mensais e a janela temporal dos dados varia por país: 13 anos no Brasil (2005-2017) e Equador (2006-2018) e 20 anos na Argentina e Uruguai (em ambos os casos, 1996-2015).⁹

A análise sugere, em primeiro lugar, que existe uma alta rotação entre as situações de contribuição e não contribuição. Do total de pessoas cadastradas no sistema em um determinado mês, as que deixam de ter registro no mês seguinte são 3,7% na Argentina, 2,8% no Brasil, 2,7% no Equador e 3,5% no Uruguai. Estas taxas implicam que, ao longo de um ano qualquer, cerca de 35% dos trabalhadores cobertos cai em situação sem cobertura na Argentina e no Uruguai, enquanto que no Brasil e no Equador esse número gira em torno de 29%.¹⁰ Por outro lado, do total de pessoas que em um determinado mês não estão inscritas na previdência social, a proporção que passa a ser inscrita no mês seguinte é de 1,6% na Argentina, 2,6% no Brasil, 2,3% no Equador e 3,1% no Uruguai. Isso implica que em cada ano, em média, entre 18% dos trabalhadores informais na Argentina e até 31% no Uruguai, caminham para uma situação de cobertura; cifras que para o Brasil e Equador giram em torno de 25%.

Essa dinâmica, por sua vez, se traduz em curtos períodos de contribuição contínua. A duração média de cada um desses períodos é de apenas 26 meses na Argentina, 27 meses no Uruguai, 29 meses no Brasil e 32 meses no Equador. Além disso, metade das durações são de apenas 6 meses na Argentina e no Uruguai e de 12 meses no Brasil e Equador. Esses dados evidenciam, mais uma vez, a elevada instabilidade laboral característica da região.

A elevada rotatividade entre as situações com e sem contribuição, e a curta duração dos períodos de contribuição, faz com que o tempo de contribuição acumulado ao longo da vida laboral seja reduzido. Em média, um trabalhador esteve registrado 35% do tempo de sua carreira na Argentina, 51% no Brasil, 47% no Equador e 50% no Uruguai. No entanto, essa média esconde um fato fundamental: poucos contribuem quase todo o tempo e muitos contribuem pouco tempo (Gráfico 7). No total, 50% dos trabalhadores na Argentina contribuem com menos de um quarto do tempo que poderiam ter contribuído para o sistema. Essa proporção sobe para 34% no Equador, 30% no Uruguai e 28% no Brasil. No outro extremo, a proporção de pessoas que contribuíram durante três quartos ou mais de sua carreira ativa é de 15% na Argentina, 23% no Equador, 27% no Uruguai e 29% no Brasil. Como se verá mais adiante, estes resultados implicam que uma parte significativa da força de trabalho corre o risco de não acumular os anos mínimos de contribuição necessários para ter acesso a uma pensão contributiva.

9. Devido a uma restrição dos dados disponíveis, o cálculo para a Argentina é realizado apenas para as transições de trabalho de e para o emprego assalariado no setor privado, sem poder distinguir se a transição é de ou para o emprego público, desemprego, emprego informal ou trabalho autônomo.

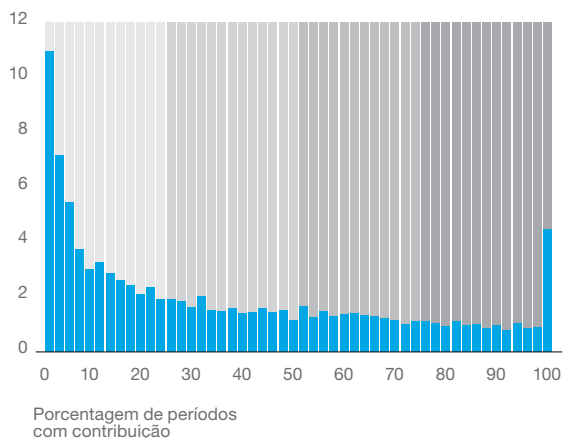
10. Levy (2019) documenta esse mesmo panorama de alta rotatividade para o caso do México.

Gráfico 7.

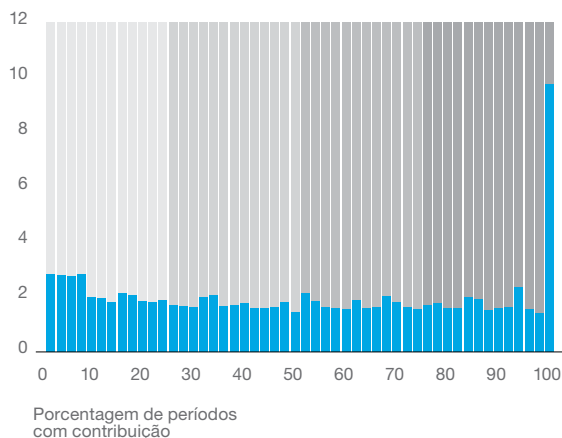
Muitos trabalhadores contribuem pouco tempo: densidade das contribuições para a previdência social

Painel A. Argentina

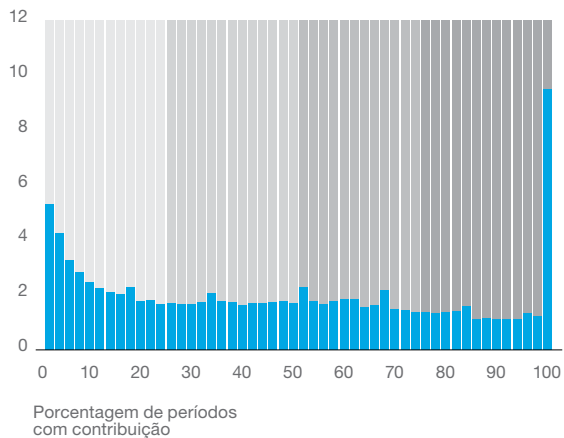
Porcentagem de pessoas

**Painel B. Brasil**

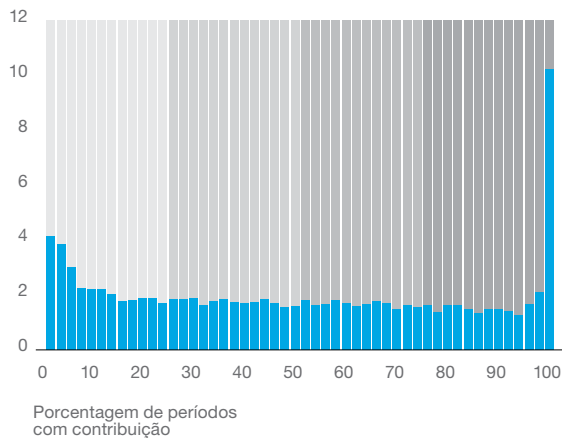
Porcentagem de pessoas

**Painel C. Equador**

Porcentagem de pessoas

**Painel D. Uruguai**

Porcentagem de pessoas



Fonte: Elaboração própria com base nos registros administrativos da previdência social de cada país.

Os sistemas de proteção social na região

Os sistemas de pensões

Os sistemas de pensões têm como objetivo, por um lado, permitir que as pessoas contem com rendimentos depois da aposentadoria em troca de contribuições durante a vida laboral e, por outro, evitar situações de pobreza na velhice. Em um contexto de envelhecimento, esses sistemas adquirem cada vez maior importância para o bem-estar, mas, por sua vez, representam grandes desafios para a sustentabilidade fiscal dos países.

O envelhecimento fará com que as pensões sejam cada vez mais relevantes para o bem-estar na região, na medida em que aumenta a proporção da população cuja principal fonte de renda é uma pensão. A outra face dessa história é um maior gasto e um menor ingresso agregado dos sistemas de pensões e, portanto, maiores desafios para a sustentabilidade fiscal.

Os diferentes países da região organizam o suprimento de suas pensões de maneira muito diferente. Para descrever a organização geral do componente contributivo dos sistemas de pensões da região, é útil introduzir duas classificações binárias. Por um lado, o financiamento de pensões contributivas pode ser por repartição ou capitalização. Nos sistemas de repartição, as pensões atuais são financiadas com contribuições dos trabalhadores em atividade, enquanto que nos sistemas de capitalização, por outro lado, cada pensão é financiada com as contribuições acumuladas por cada aposentado durante sua vida profissional. Por outro lado, a determinação dos valores das pensões contributivas pode ser de benefício ou contribuição definida. No benefício definido, os valores das pensões dependem de uma combinação de salários passados e anos de contribuição, mas não necessariamente guardam relação com o valor contribuído por cada trabalhador. O contrário ocorre nos sistemas de contribuição definida, onde o sistema especifica com quanto os trabalhadores devem contribuir, e logo o valor da pensão surge da distribuição durante a velhice das contribuições acumuladas durante a vida laboral. Em geral, os sistemas de repartição estão associados a benefícios definidos, enquanto nos sistemas de capitalização o valor da pensão depende das contribuições feitas (contribuição definida).

Nos sistemas de pensões contributivas da Argentina, Brasil, Equador, Paraguai e Venezuela predominam os componentes de repartição e benefício definido, e na Bolívia, Chile e México os componentes de capitalização. Colômbia, Costa Rica, Panamá, Peru e Uruguai, por sua vez, possuem regimes mistos, nos quais coexistem componentes de capitalização e repartição. Na Costa Rica, Panamá e Uruguai os componentes de capitalização e repartição são complementares, no sentido de que parte do valor de uma determinada pensão pode ser financiada pelo componente de capitalização e outra parte pelo componente de repartição. Na Colômbia e no Peru, por outro lado, esses componentes são exclusivos, de modo que cada pensão é financiada exclusivamente com um ou outro componente, o que implica que os trabalhadores devem escolher a qual dos dois componentes desejam contribuir.

Além das pensões contributivas, que estão principalmente associadas à meta de poupança para a velhice, todos os países da região, exceto a República Dominicana, possuem algum tipo de pensão não contributiva, que reponde ao objetivo de redução da pobreza. Essas pensões tiveram uma expansão muito importante na região nas primeiras duas décadas deste século. Entre 2000 e 2016, o número de países com pensões não contributivas na América Latina e no Caribe passou de 7 para 26 e em pelo menos dez países a proporção de idosos que recebem essas pensões aumentou mais de 20 pontos percentuais.

Em geral, para ter acesso a uma pensão não contributiva na região, os idosos devem demonstrar que possuem renda abaixo de um determinado limite ou não recebem uma pensão contributiva. Nestes casos, falamos de pensões não contributivas direcionadas. As únicas exceções a esses critérios direcionados ara

o acesso a pensões não contributivas são a Bolívia e o México, onde todos os adultos com mais de 60 anos, no primeiro país, e com 65 anos, no segundo, têm direito a uma pensão deste tipo.

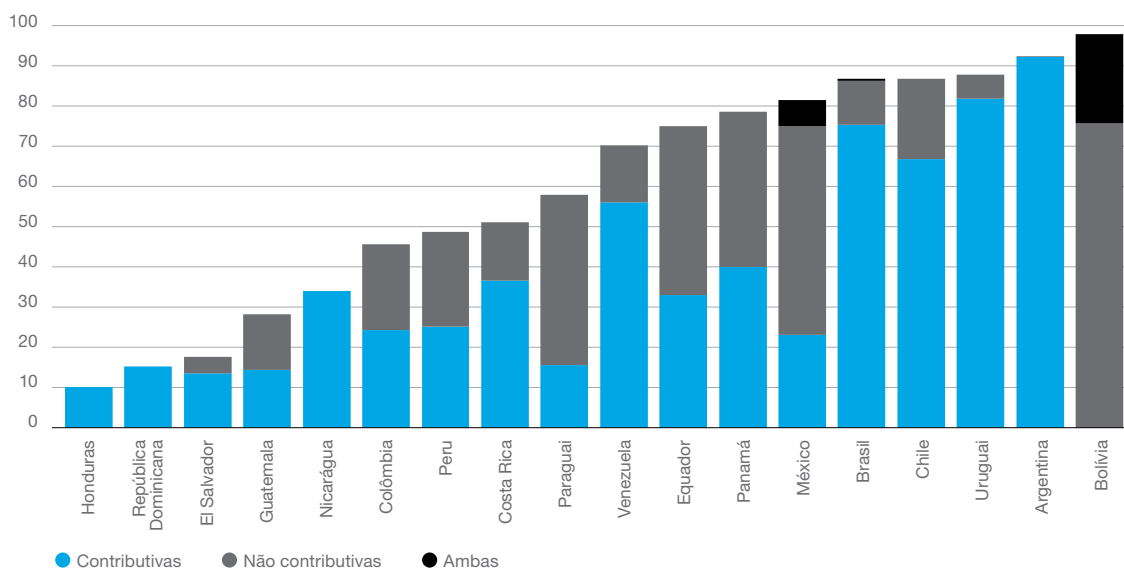
Cobertura das pensões

Assim como os países da região apresentam desenhos institucionais muito diferentes para a provisão de suas pensões, existe uma grande heterogeneidade na proporção de idosos que recebem uma pensão em cada um deles. Essa heterogeneidade, no entanto, não tem uma relação direta com o método de financiamento do sistema, seja ele capitalizado, de repartição ou misto.

O Gráfico 8 mostra a proporção de pessoas com mais de 65 anos que recebem pensão em cada país, distinguindo por sua vez entre a proporção que recebe pensões não contributivas, contributivas e de ambas as modalidades. Os seis países com maior cobertura, todos com valores acima de 80%, têm arquiteturas muito diferentes. Por outro lado, o país com maior cobertura, a Bolívia, atinge níveis típicos dos países desenvolvidos, principalmente por meio de um programa de pensão universal não contributiva, que funciona junto com um componente de pensões contributivas de capitalização. De maneira similar, o México consegue níveis importantes de cobertura com pensões não contributivas de amplo alcance e contributivas de capitalização. Por outro lado, Argentina e Brasil alcançam ampla cobertura no âmbito de sistemas de repartição com componentes não contributivos de menor magnitude. No caso do Uruguai, trata-se de um sistema contributivo misto, que se apoia em uma cobertura menor de pensões não contributivas. Finalmente, o Chile tem uma elevada cobertura de suas pensões de contribuição capitalizada, que são complementadas por pensões não contributivas que atingem cerca de um quinto das pessoas com mais de 65 anos de idade. Essa diversidade na relação entre a arquitetura do sistema de pensões e o alcance de sua cobertura também é apreciada nos demais países, que obtêm níveis de cobertura mais baixos.

Gráfico 8.

Desafios de cobertura heterogêneos: proporção de pessoas de 65 anos ou mais que cobra uma pensão por países, 2017



Nota: No caso da Argentina se classificam as pensões derivadas das distintas moratórias como contributivas.

Fonte: Elaboração própria com base em dados administrativos relatados em Arenas de Mesa (2019).

Somente países com menos informalidade, como Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, podem alcançar níveis elevados de cobertura com base em pensões contributivas.¹¹ No resto dos países, alcançar níveis elevados de cobertura requer necessariamente contar com pensões não contributivas de amplo alcance, como mostram os casos já mencionados da Bolívia, México e, também, em grande parte, do Equador e do Panamá, dois países com mais de dois terços dos maiores de 65 anos recebendo pensões não contributivas. Essa relação entre formalidade e pensões contributivas e não contributivas também é verificada dentro dos países entre diferentes tipos de trabalhadores. Entre os trabalhadores com menor escolaridade e menor renda, a elevada informalidade implica que as pensões contributivas são de difícil acesso e, portanto, sua cobertura de renda durante a velhice depende fundamentalmente do acesso a pensões não contributivas.

Embora a informalidade certamente limite o alcance potencial da cobertura das pensões contributivas, existe um aspecto-chave das regras de acesso a essas pensões que impõe um limite adicional. Trata-se dos anos de contribuição mínimos exigidos para receber uma aposentadoria. Para este relatório, foi realizado um exercício de simulação com base nos registros administrativos da previdência social da Argentina, Brasil, Equador e Uruguai, cujos resultados são apresentados no Gráfico 9.¹² Esses resultados mostram a importância que têm os anos mínimos de contribuição na hora de determinar a cobertura das pensões contributivas. Na Argentina e no Uruguai, dois países que em seu regime de aposentadoria principal exigem 30 anos de contribuições para ter acesso a uma pensão contributiva, reduzir esse requisito para 15 anos aumentaria o número de trabalhadores que atingem o mínimo de 65 anos de idade exigido em 45 e 55 pontos percentuais, respectivamente.¹³ No caso do Equador, a simulação indica que o requisito mínimo vigente de 15 anos de contribuição aos 65 anos de idade permitiria que quase 90% dos trabalhadores tivessem acesso à aposentadoria, e o mesmo ocorreria no Brasil se o mínimo para os homens fosse reduzido de 20 para 15 anos (para as mulheres já é de 15). Além da Argentina e do Uruguai, os anos mínimos de contribuição são excessivamente altos no componente de repartição na Colômbia (25 anos), no México (24 no setor privado e 25 no setor público), no Panamá (20 anos) e no Paraguai (25 anos).

Dada a relevância do trabalho autônomo na região e a baixa proporção de autônomos que contribuem para os sistemas de pensões, a chave para alcançar níveis mais altos de cobertura é alcançar níveis mais elevados de contribuição entre esses trabalhadores. Uma ferramenta para isso é a obrigatoriedade da realização de contribuições para os autônomos, da mesma forma que é para os assalariados. Na Bolívia, México, Paraguai e Peru, os trabalhadores autônomos não são obrigados a fazer contribuições para a aposentadoria. De acordo com dados da ECAF 2019, a obrigatoriedade das contribuições tem uma contrapartida clara, tanto nas diferenças de anos de contribuição acumulada como na expectativa de aposentadoria entre trabalhadores autônomos e privados. Enquanto nos países com contribuições obrigatórias os anos acumulados pelos trabalhadores por conta própria são 33% menores do que os dos empregados assalariados, nas cidades onde as contribuições não são obrigatórias a diferença é de 46%.¹⁴ Da mesma forma, enquanto no primeiro grupo a diferença entre autônomos e assalariados privados em termos dos que esperam receber uma aposentadoria é de 21 pontos percentuais, no segundo grupo é de 29 pontos percentuais. A experiência anterior de países que implementaram a obrigatoriedade das contribuições também aponta

11. Na Argentina, a elevada cobertura das pensões contributivas deve-se às repetidas moratórias das pensões, segundo as quais é permitido o acesso à aposentadoria sem ter atingido o número mínimo de anos de contribuição exigidos em troca de fazer as contribuições faltantes como descontos de aposentadoria.

12. Conforme mencionado na nota de rodapé da página 9, para o caso da Argentina as informações referem-se apenas aos trabalhadores do setor privado. Para avaliar o efeito dessa restrição, foi realizado um exercício no Brasil, Equador e Uruguai, considerando apenas as relações de trabalho para estes trabalhadores. Os resultados indicam que utilizar somente informações sobre assalariados do setor privado leva a uma subestimação da proporção de trabalhadores que acumulam 30 anos de contribuições de 5,6 pontos no Brasil, 12,6 pontos no Equador e 12,3 pontos no Uruguai. Embora esses números sejam significativos, transferidos para o caso argentino, eles validam a conclusão de que a exigência de anos de contribuição desse país é exigente.

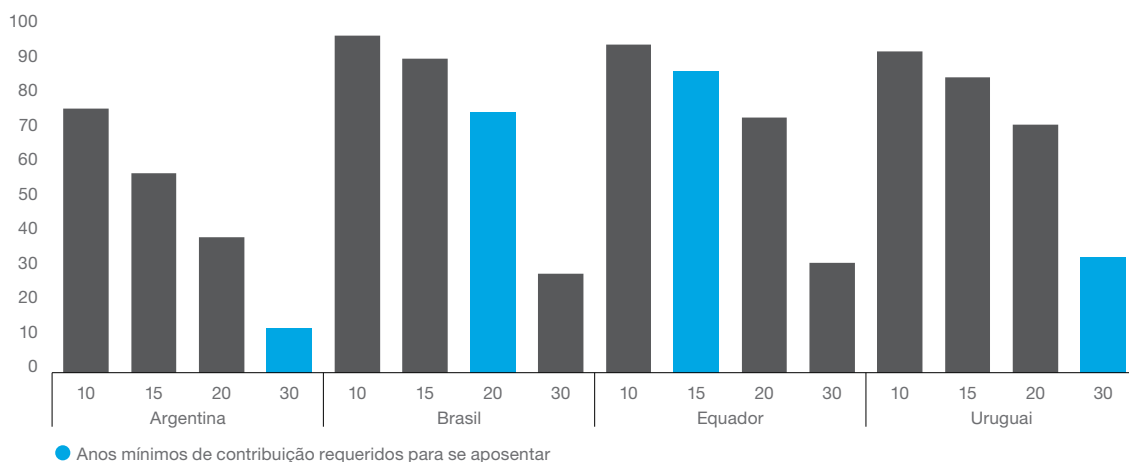
13. Na prática, tanto na Argentina como no Uruguai foram implementadas diversas flexibilizações ad-hoc dos requisitos para ter acesso a uma pensão contributiva. Isto é chave para compatibilizar a elevada cobertura das pensões contributivas mostradas no Gráfico 8 com a baixa proporção de trabalhadores que atingiram o número mínimo de anos de acordo com o Gráfico 9.

14. Em ambos casos se consideram os trabalhadores de 45 a 64 anos.

na mesma direção (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai). Além de obrigatória, as experiências da Argentina, do Brasil e do Uruguai mostram o potencial da introdução de regimes simplificados de contribuição para esses trabalhadores, a fim de alcançar níveis mais elevados de cobertura.

Gráfico 9.

Informalidade e anos mínimos de contribuição elevados restringem a cobertura: simulação da proporção de assalariados que alcança 10, 15, 20 e 30 anos de contribuições aos 65 anos



Nota: Ver Alves, Brassiolo e Martínez-Correa (2020) para outros detalhes sobre fontes de dados e metodologia. No caso da Argentina, a simulação leva em conta somente os anos de contribuição dos trabalhadores como assalariados privados. No resto dos países se incluem também as contribuições como assalariados públicos e algumas modalidades de trabalhadores autônomos. Os anos mínimos exigidos no caso do Brasil correspondem a homens. Para as mulheres, o mínimo é 15 anos. No Equador, os anos mínimos referem-se aos exigidos para se aposentar aos 65 anos de idade. Para se aposentar aos 60 anos, o mínimo naquele país é 30 anos e, para se aposentar aos 70 anos, o mínimo é 10 anos. No Uruguai, as mulheres computam um ano extra de contribuição para cada filho, o que implica que o valor do Gráfico é reduzido para mulheres com filhos. As proporções relatadas vêm da aplicação de uma metodologia idêntica entre todos os países. Metodologias alternativas produziram proporções maiores ou menores dependendo do país, mas mantendo a conclusão qualitativa de que a exigência de 30 anos de contribuição excluiria proporções muito importantes de trabalhadores do acesso a pensões contributivas (ver por exemplo Forteza et al. (2009) e de Melo et al. (2019)).

Fonte: Elaboração própria com base nos registros administrativos da previdência social.

Os valores das pensões

Os valores das pensões podem ser avaliados em função dos dois objetivos dos sistemas de pensões: proporcionar um mecanismo de poupança que permita contar com rendimentos durante a fase de aposentadoria e evitar situações de pobreza entre os idosos.

A taxa de substituição é um indicador comumente usado para avaliar os valores das pensões de acordo com o primeiro objetivo. Essa taxa é definida como o quociente entre a primeira pensão recebida e a renda do trabalho anterior à aposentadoria e, portanto, mostra se a capacidade de consumo proporcionada pela pensão é semelhante à proporcionada pelo salário.

As taxas de substituição estimadas no relatório confirmam o que já é um fato estilizado na região: essas taxas são significativamente mais elevadas nos sistemas de pensões de benefício definido e repartição do que nos sistemas de contribuição definida e capitalização, enquanto que os regimes mistos de tipo complementar são colocados em uma posição intermediária. O padrão de maiores taxas de substituição na repartição do que na capitalização também é observado entre os regimes dos dois países com sistemas mistos do tipo exclusivo (Colômbia e Peru).

Tomando como referência a taxa de substituição média para os países da OCDE, que é de 59%, os países com regime de repartição na região geralmente se localizam acima e, portanto, não apresentariam problemas de suficiência de seus valores. As taxas de substituição dos regimes de capitalização, por outro lado, estão bem abaixo da média da OCDE, o que aponta para potenciais problemas de suficiência. Nesse segundo grupo, Chile e México compartilham a característica de terem taxas de contribuição sobre os salários relativamente baixas, o que explica parte de seus problemas de suficiência.

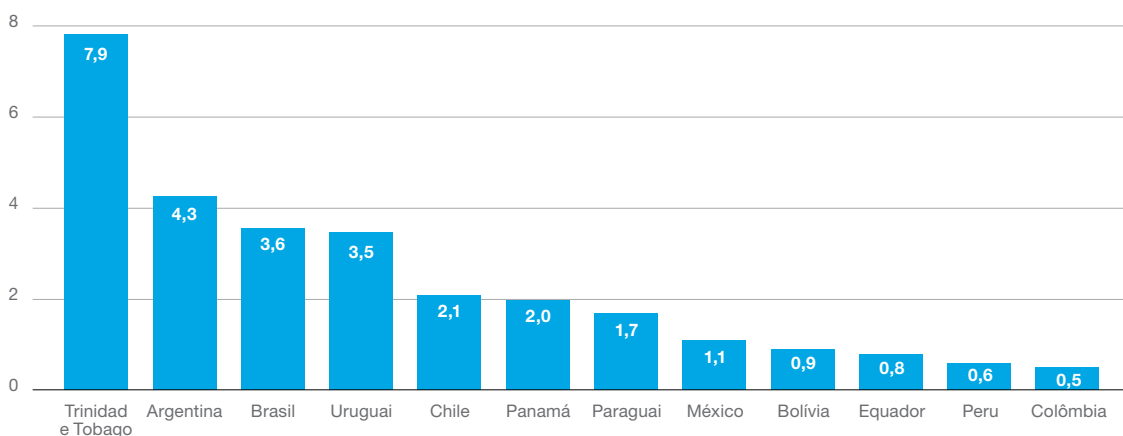
Conforme mencionado anteriormente, no contexto de alta informalidade que caracteriza a região, as pensões não contributivas são uma ferramenta fundamental para reduzir a pobreza. A análise dos montantes dessas pensões é, portanto, essencial para saber se são suficientes na perspectiva do objetivo de evitar situações de pobreza. As pensões não contributivas marcam ainda um piso para as pensões contributivas, de modo que sua análise também é informativa para avaliar o potencial das pensões contributivas para reduzir a pobreza.

O Gráfico 10 apresenta os valores das pensões não contributivas nos diferentes países em relação a uma linha de pobreza de USD 4 por dia, medido em paridade de poder de compra (PPA). Na Bolívia, Colômbia, Equador e Peru, o valor da pensão não ultrapassa o da linha pobreza, ainda que no Equador haja uma pensão mais generosa para idosos com pouca renda. Nos países de maior renda na região, como Argentina, Chile, México, Panamá e Uruguai, a linha de US\$ 4 por dia pode ser muito pouco exigente. Para avaliar se os montantes das pensões não contributivas nesses países são suficientes em relação ao nível médio de renda da economia, o montante dessas pensões é calculado em relação ao PIB per capita. De acordo com esse cálculo, há espaço para melhorar a suficiência dessas pensões no Chile, México e Panamá.

Gráfico 10.

Pensões não contributivas insuficientes em alguns países: montante das pensões não contributivas em relação à linha de pobreza de USD 4 por dia, 2017

Relação com a linha de pobreza



Notas: Os dados são de 2018, exceto para o México, que correspondem a janeiro de 2019. No caso da Colômbia, os valores variam segundo o município. Toma-se o maior valor, sem considerar Bogotá, por ser o valor mais comum entre os municípios. No caso de Trinidad e Tobago, o valor varia dependendo da renda e se toma como referência o maior valor. No Equador, o valor se refere ao programa denominado Pensão para Idosos, que é o programa não contributivo com maior número de beneficiários.

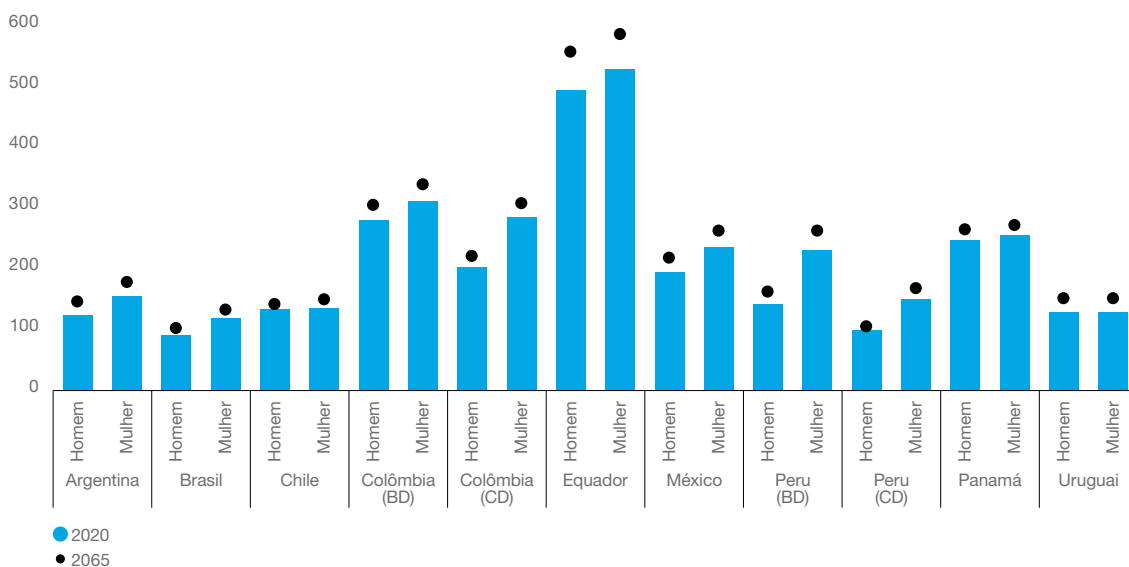
Fonte: Elaboração própria no que diz respeito aos valores das pensões; o PIB per capita ajustado pela paridade de poder aquisitivo é com base no Banco Mundial (2020).

O equilíbrio entre as contribuições de hoje e as pensões de amanhã

Como é o fluxo total de pensões recebidas na velhice em relação ao fluxo total de contribuições que realiza um trabalhador ao longo de sua vida profissional? No relatório, foi realizado um exercício de simulação de contribuições e pensões para um trabalhador médio em cada país¹⁵ e os resultados mostram que Brasil (após a reforma de 2019) e Peru em seu pilar de capitalização são os únicos países com regimes contributivos relativamente autossuficientes para o trabalhador médio, com raios abaixo ou em torno de 100% (ver Gráfico 11).¹⁶ Argentina, Chile e Uruguai estão em uma posição intermediária, com raios entre 10 e 40 pontos percentuais acima dos 100%. Nos demais casos, e especialmente no Equador e no pilar de benefícios definidos da Colômbia, os raios aparecem enormemente desequilibrados, o que sugere a necessidade de ajustes nas fórmulas de cálculo das pensões.

Gráfico 11.

Raios entre o total de benefícios e contribuições de assalariados desequilibrados em 2020 e mais ainda em 2065



Notas: No Brasil, Chile e Colômbia, os raios correspondem a pensões contributivas obtidas com um número médio de anos de contribuição, calculado com as taxas médias de emprego e formalidade de cada país. Nos demais países, esse cálculo mostra um número de anos inferior ao mínimo exigido e, por isso, os raios correspondem aos anos mínimos de contribuição de cada país. São fornecidos dados separados para benefício definido (BD) e contribuição definida (CD) nos casos de Colômbia e Peru. Os raios de BD neste último país correspondem à média de anos de contribuição no caso de um trabalhador e ao mínimo de anos de contribuição no caso dos independentes. As estimativas para 2065 levam em consideração as projeções de expectativa de vida.

Fonte: Elaboração própria com base em Allub, Alves e López (2020).

Além dos cálculos para os assalariados, o relatório apresenta um exercício semelhante para os trabalhadores autônomos, que mostraram raios enormemente desequilibrados na maioria dos países, com benefi-

15. O exercício constrói salários e anos de contribuição média dos trabalhadores a partir do que é observado em pesquisas domiciliares nos diferentes países. Nos casos em que a média de anos de contribuição não atinge o número mínimo de anos necessários para se aposentar no país, é mostrado o resultado de um trabalhador que completa exatamente os anos mínimos de contribuição. Isso acontece na Argentina, Equador, México, Peru e Uruguai. Veja Allub, Alves e López (2020) para um maior detalhe deste exercício.

16. No caso do Brasil, esses cálculos correspondem às novas regras de aposentadoria e contribuição estabelecidas na reforma de 2019. Embora, em princípio, o raio nos regimes de capitalização deveria ser de 100% por definição, em todos os países que possuem este tipo de regime existem complementos que o Estado faz às pensões quando não atingem determinados valores mínimos.

cios que excedem as contribuições, em média, entre 6 a 7 vezes. Este enorme desequilíbrio se deve tanto às contribuições que são muito baixas quanto à existência frequente de pensões mínimas relativamente altas nos sistemas contributivos que se aplicam a esses trabalhadores.

O Gráfico 11 também apresenta os rúcios entre benefícios e contribuições de acordo com a expectativa de vida esperada para 2065, ilustrando assim a ameaça que o envelhecimento representa para a sustentabilidade financeira dos sistemas. Os países com rúcios mais equilibrados atualmente (Brasil e componente de contribuição definida do Peru) apresentam aumentos nos rúcios até 2065 da ordem de 10 pontos percentuais, enquanto os países com rúcios mais desequilibrados (Equador e o componente de benefício definido da Colômbia) mostram aumentos consideravelmente maiores.

Diretrizes de política para os sistemas de pensões

O desenho dos sistemas previdenciários na região deve seguir três linhas gerais, que independem de os sistemas terem uma arquitetura de capitalização, repartição ou mista. Em primeiro lugar, todos os idosos deveriam ter uma renda mínima suficiente. Esta primeira diretriz tem uma importante aprovação dos cidadãos da região de acordo com a ECAF 2019 (ver Quadro 1). Em média, mais de 55% dos pesquisados “concordam totalmente” (e 75% pelo menos concordam) que as pensões forneçam uma renda mínima para todos os idosos, independentemente de quanto eles tenham contribuído.

Em termos de cobertura das pensões, exceto na Bolívia, onde já é quase universal, esta primeira diretriz implica continuar com o processo de expansão das pensões não contributivas em todos os países. O relatório estima que alcançar a cobertura universal usando os programas de pensão não contributiva que já existem em cada país teria um custo médio de 0,24% do PIB (ver Quadro 2 na página 32). Esse valor varia entre os países, dependendo de quão generosos são os montantes dos programas existentes, que proporção da população ainda não foi coberta e qual é a proporção de idosos na população total. Além de estender a cobertura, em alguns países onde os valores dessas pensões são muito baixos, esta primeira diretriz geral implica reforçar os valores das pensões não contributivas.

Uma segunda diretriz geral é que o componente contributivo das pensões tenda a ser equilibrado em termos financeiros. Quanto ao apoio a esta segunda orientação, na opinião da população, embora esteja um pouco mais dividido que o da aposentadoria mínima, o princípio de que a aposentadoria seja proporcional às contribuições que os trabalhadores fizeram durante a vida laboral também obtém apoio significativo, especialmente em Montevidéu, Cidade do Panamá e Buenos Aires (Quadro 1).

Nossa análise dos rúcios atuariais dos diferentes sistemas mostrou déficits muito importantes nas pensões contributivas do Equador e nos componentes de benefícios definidos da Colômbia e do Peru, déficits que também aumentarão devido ao envelhecimento. No caso da Colômbia, a taxa de contribuição já é relativamente alta, portanto, eventuais correções poderiam vir do valor dos benefícios e da idade mínima de aposentadoria. No caso do Peru e do Equador, por outro lado, as taxas de contribuição estão entre as mais baixas da região e aumentá-las pode ser uma forma viável de melhorar a sustentabilidade financeira de seus sistemas.

Nossas simulações de rúcios atuariais mostram que um aumento de um ano na idade mínima de aposentadoria tende a reduzir esses rúcios entre 5 e 10 pontos para os assalariados. Portanto, nos países onde as idades mínimas ainda não convergiram para o padrão de 65 anos, esta é uma ferramenta poderosa para melhorar a sustentabilidade financeira dos sistemas.¹⁷ Isso implica considerar aumentos na idade mínima

17. A idade de 65 anos é o valor mais comum para os homens na região e o valor mais comum para homens e mulheres nos países da OCDE.

de aposentadoria para ambos os sexos no Equador, Paraguai e Uruguai e das mulheres na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Panamá.

Quadro 1.

Cidadãos apoiam a existência de uma pensão mínima e que as pensões sejam aumentadas de acordo com a contribuição

| Região | Painel A. Opinião sobre concessão de pensão mínima independentemente de contribuições (porcentagem de respostas) | | | | | Painel B. Opinião sobre o valor da pensão (porcentagem de respostas) | | | | |
|-------------------|--|-----|------|------|--------------------------|--|------|------|------|----------------------------------|
| | Resposta | | | | | Resposta | | | | |
| | 1 Discordo totalmente | 2 | 3 | 4 | 5 Concordo totalmente | 1 Igual para todos | 2 | 3 | 4 | 5 Proporcional à contribuição |
| Assunção | 5,2 | 1,4 | 4,0 | 9,4 | 80,0 | 44,8 | 2,4 | 7,9 | 8,7 | 36,2 |
| Bogotá | 6,0 | 5,2 | 12,4 | 23,2 | 53,2 | 25,8 | 4,6 | 15,2 | 23,7 | 30,8 |
| Buenos Aires | 6,5 | 3,8 | 11,9 | 19,3 | 58,5 | 28,0 | 2,8 | 11,6 | 15,3 | 42,3 |
| Cidade do México | 5,2 | 5,0 | 14,8 | 29,3 | 45,7 | 20,3 | 9,8 | 19,3 | 27,2 | 23,4 |
| Cidade do Panamá | 14,4 | 6,0 | 11,0 | 19,0 | 49,6 | 22,8 | 5,0 | 10,3 | 14,8 | 47,1 |
| La Paz | 4,8 | 6,0 | 15,9 | 27,2 | 46,2 | 25,4 | 5,5 | 21,5 | 21,0 | 26,7 |
| Lima | 4,4 | 5,8 | 12,0 | 37,0 | 40,8 | 18,9 | 10,7 | 19,4 | 25,8 | 25,2 |
| Montevideu | 12,3 | 2,4 | 10,7 | 15,0 | 59,6 | 17,9 | 3,5 | 11,6 | 17,6 | 49,4 |
| Quito | 11,0 | 5,4 | 15,7 | 18,1 | 49,8 | 23,6 | 7,8 | 18,6 | 17,5 | 32,5 |
| São Paulo | 6,9 | 3,2 | 7,7 | 17,1 | 65,1 | 30,5 | 4,6 | 9,2 | 16,8 | 38,9 |
| Santiago do Chile | 4,9 | 3,7 | 15,3 | 13,1 | 62,9 | 34,5 | 11,5 | 26,4 | 14,5 | 13,1 |
| Média | 7,4 | 4,4 | 11,9 | 20,7 | 55,6 | 26,6 | 6,2 | 15,5 | 18,4 | 33,2 |

Notas: A questão que corresponde ao painel A é: Em uma escala de 1 a 10, onde 1 é “Discordo totalmente” e 10 é “Concordo totalmente”, até que ponto você concorda com a declaração: “O estado deve fornecer uma renda mínima para todos os idosos, independentemente de quanto eles tenham contribuído”? A pergunta do painel B é: Em uma escala de 1 a 10, onde 1 significa que as aposentadorias devem ser iguais para todos e onde 10 significa que a aposentadoria deve ser proporcional às contribuições que cada um fez em sua vida laboral, onde você coloca sua opinião nesta escala? Para o quadro, a seguinte recodificação é feita na escala de resposta: (1 = 1) (2 a 4 = 2) (5 a 6 = 3) (7 a 9 = 4) (10 = 5).

Fonte: Cálculos próprios com base em dados da ECAF 2019 (CAF, 2020).

A terceira diretriz refere-se a aspectos mais específicos do desenho das pensões contributivas, com foco especial nos incentivos à contribuição oferecidos pelos diferentes sistemas. Por um lado, seria saudável que os países com anos mínimos de contribuição elevados os reduzissem. Caso contrário, parcelas substantivas da força de trabalho desses países não terão incentivos para contribuir, uma vez que não esperam atingir o número mínimo de anos (ou, na verdade, já não podem mais alcançá-los devido à sua idade e insuficientes anos acumulados). Por outro lado, as contribuições para este componente contributivo deveriam ser obrigatórias para todos os trabalhadores, incluindo os autônomos, por motivos de seguro e devido aos potenciais vieses comportamentais dos trabalhadores, que não os incentivam a poupar o suficiente de forma voluntária. Além disso, a paridade entre assalariados e autônomos é fundamental para evitar que o sistema de pensões incentive uma forma de ocupação em detrimento de outra, o que poderia ter consequências adversas sobre a produtividade da economia.

Atenção em saúde e cuidados na região frente ao envelhecimento

Envelhecimento, doenças e gastos com saúde

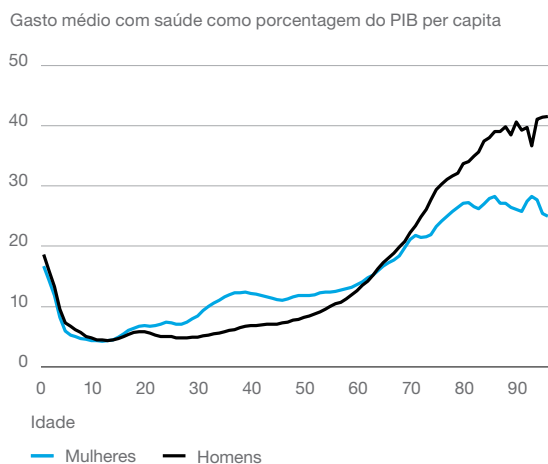
O envelhecimento traz consigo mudanças na demanda por serviços de saúde que repercutem em maiores gastos. Estudos recentes para países desenvolvidos mostram que o gasto per capita com saúde das pessoas que chegam aos 80 anos é, em média, 3 a 6 vezes maior do que o das pessoas na faixa dos 30 anos. Na América Latina, entretanto, são escassos os estudos que permitem avaliar essa relação entre gasto e idade, o que é essencial para poder estimar os impactos do envelhecimento sobre o gasto agregado em saúde.

Para este relatório, foram encomendados dois estudos que documentam essa relação para o Chile e a Colômbia. As informações obtidas mostram, para esses dois países, um padrão muito semelhante ao observado nos países desenvolvidos (ver Gráfico 12). O gasto diminui a partir do primeiro ano de vida, até se estabilizar por volta dos cinco anos. Logo, o gasto das mulheres ultrapassa o dos homens durante a idade reprodutiva e começa a crescer rapidamente a partir dos 50 anos, principalmente entre os homens, atingindo seu pico entre 80 e 90 anos.

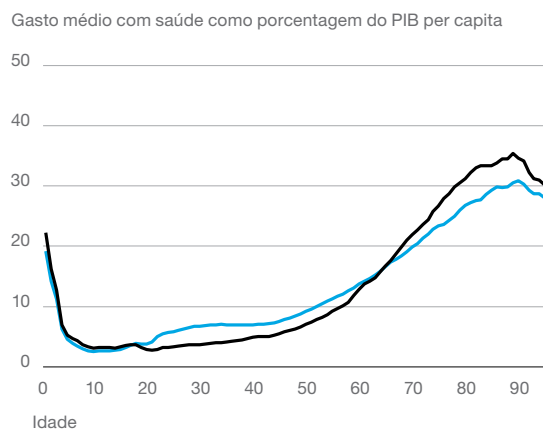
Gráfico 12.

Gasto per capita com saúde crescente com a idade

Painel A. Chile (subsistema de seguros privados), 2018



Painel B. Colômbia (regime contributivo), 2017



Notas: Os gastos no Chile correspondem a todos os gastos realizados pelos afiliados ao sistema contributivo de saúde que elegem voluntariamente a cobertura privada (ISAPRES), os quais representam aproximadamente um quarto da população chilena. Inclui tanto os gastos a cargo da seguradora como o gasto (em co-pagamentos) enfrentado pelo segurado. Os gastos na Colômbia correspondem aos dos afiliados no regime contributivo, que cobre 47% da população colombiana, e não inclui gastos do próprio bolso diretos no conceito de co-pagamentos. Os dados se exibem suavizados mediante uma média móvel das últimas três observações de idade.

Fonte: Elaboração própria com base em de la Mata e Valdés (2020) para os dados do Chile e em Buitrago e Torres (2020) para os dados da Colômbia.

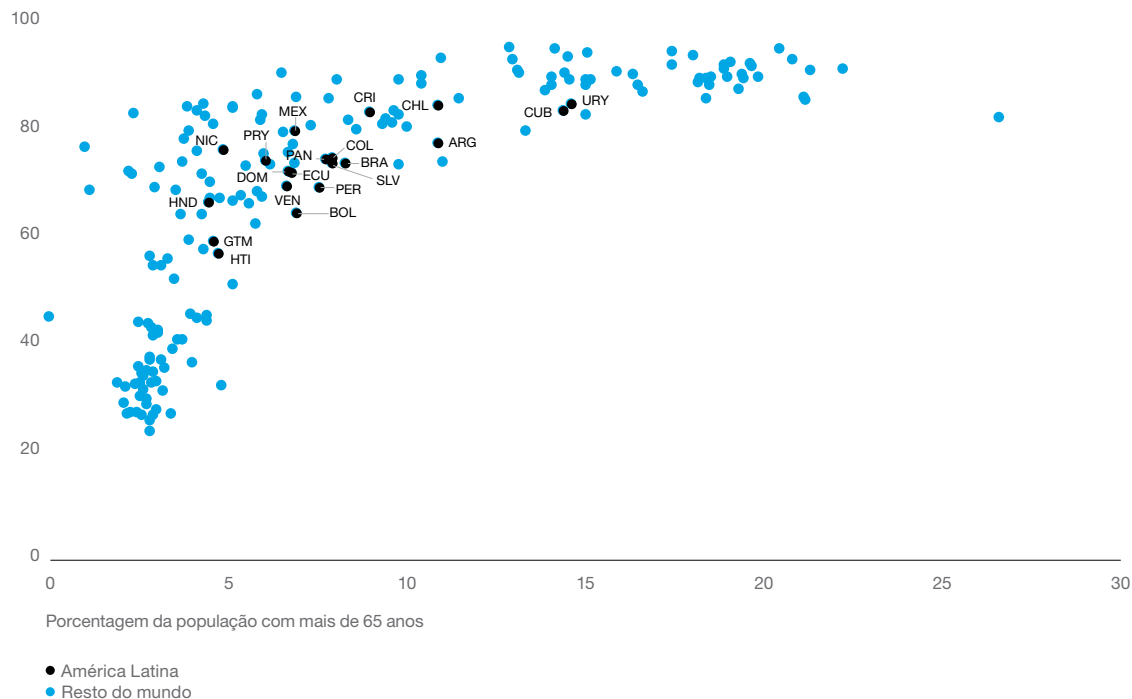
Os dados confirmam que este maior gasto com a idade está associado a uma maior prevalência de doenças não transmissíveis, como o câncer, diabetes, perturbações mentais e doenças circulatórias e respiratórias crônicas. Essas patologias geram mais consultas e internações e, além disso, estas últimas tendem a ser mais prolongadas. Essas cinco doenças não transmissíveis são responsáveis pela metade dos gastos hospitalares da população com 60 anos ou mais no Chile e aproximadamente 40% na Colômbia.

A relação entre a maior relevância das doenças não transmissíveis e a idade implica em uma correlação positiva entre a incidência dessas doenças na população total e o grau de envelhecimento dos países. O Gráfico 13 confirma essa correlação ao mostrar o peso das doenças não transmissíveis no total de óbitos em 2016 na população com 65 anos ou mais em cada um dos países da região e em países do resto do mundo.

Gráfico 13.

A importância das doenças não transmissíveis aumenta com o envelhecimento

Porcentagem de mortes por doenças não transmissíveis



Notas: São consideradas doenças não transmissíveis aquelas entre as categorias C00 e R99 no catálogo de classificação internacional de doenças CID-10.

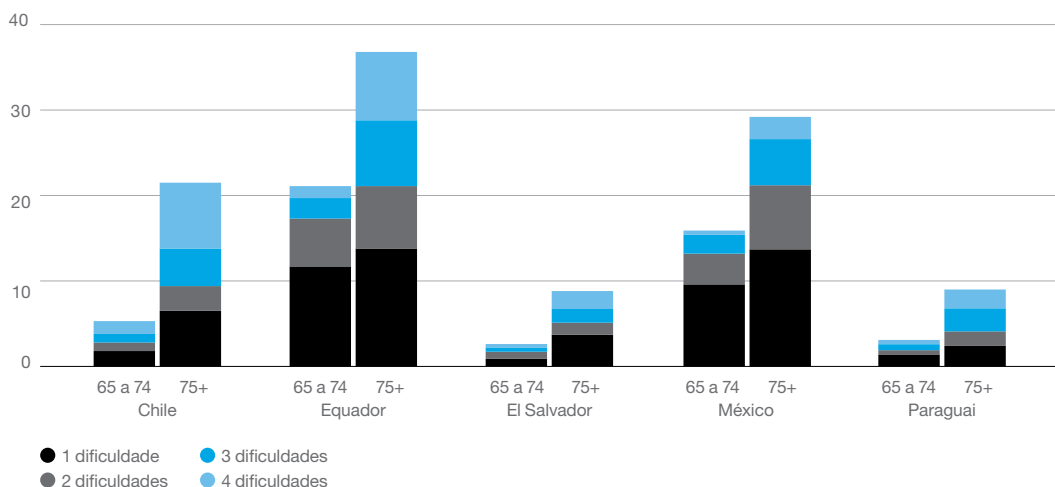
Fonte: Elaboração própria com base em dados do banco de dados de mortalidade da OMS (2019c) e das Nações Unidas (2019b).

Em parte como consequência da maior incidência de doenças crônicas, a possibilidade de ter uma vida mais longa também aumenta as situações de dependência. Essas situações ocorrem quando as pessoas necessitam de assistência ou auxílios importantes para realizar atividades da vida diária por falta ou perda de sua autonomia física, psíquica ou intelectual. O Gráfico 14 mostra a proporção de pessoas de 65 a 74 anos e de 75 anos ou mais em cinco países da região que encontram dificuldades para realizar quatro atividades básicas da vida diária: tomar banho, comer, deitar ou levantar-se da cama e se vestir. Em todos os países, observa-se que entre a população com mais de 75 anos essa proporção é pelo menos o dobro da do grupo de 65 a 74. As magnitudes diferem entre os países, mas em todos os casos atingem proporções muito significativas da população idosa.

Gráfico 14.

Elevada proporção de idosos necessita ajuda para atividades básicas da vida diária, 2015 ou ano mais recente

Porcentagem da população com mais de 65 anos



Notas: São consideradas dificuldades para se vestir, tomar banho, comer e deitar ou levantar da cama. No Chile, El Salvador e Paraguai, o entrevistado é questionado se “costuma precisar de ajuda ou tem dificuldades” para realizar cada uma das atividades relacionadas, enquanto no Equador e no México se pergunta se “tem dificuldades” para realizar essas mesmas atividades.

Fontes: Elaboração própria com base em microdados da Pesquisa Longitudinal de Proteção Social no Chile, 2015; El Salvador, 2013; e Paraguai, 2015; Pesquisa Nacional de Qualidade de Vida de Idosos na Argentina, 2012; Pesquisa de Saúde, Bem-Estar e Envelhecimento no Equador, 2009; e Pesquisa Nacional sobre Saúde e Envelhecimento no México, 2015

Os dados mostram que essas necessidades de atenção aos idosos geram atualmente poucos gastos explícitos na região, na medida em que são atendidos principalmente de forma informal, com os cuidados prestados pelas famílias desempenhando um papel muito importante. Por exemplo, menos de 1% das pessoas com 65 anos ou mais no Brasil, Costa Rica, Equador e Uruguai vivem em residências institucionais, e o quadro não é muito diferente para pessoas com 85 anos ou mais. No entanto, nos países da OCDE, esse número atinge em média 9,8% dos maiores de 80 anos (OCDE 2020c).

O reverso dessa baixa presença de idosos em residências institucionais é que 86% dos adultos com 60 anos ou mais na região compartilham uma casa com pessoas que ainda não atingiram essa idade. Isso, por sua vez, anda de mãos dadas com a importância dos familiares que realizam trabalhos de cuidado não remunerado. Por exemplo, na Argentina, 77% dos cuidadores principais são os familiares, enquanto no México essa proporção ultrapassa 95%. Essa relevância das famílias como provedoras de cuidados aos idosos pode estar sujeita a importantes mudanças no futuro, pois o próprio processo de envelhecimento da população implica, por um lado, no aumento da demanda por atenção e, por outro, numa redução do número de cuidadores potenciais devido à diminuição do tamanho das famílias. Soma-se a isso a tendência de aumento do nível educacional e de melhoria das oportunidades de trabalho para as mulheres, que desempenham um papel desproporcionalmente importante nas tarefas de cuidado (Marchioni, Gasparini e Edo, 2019).

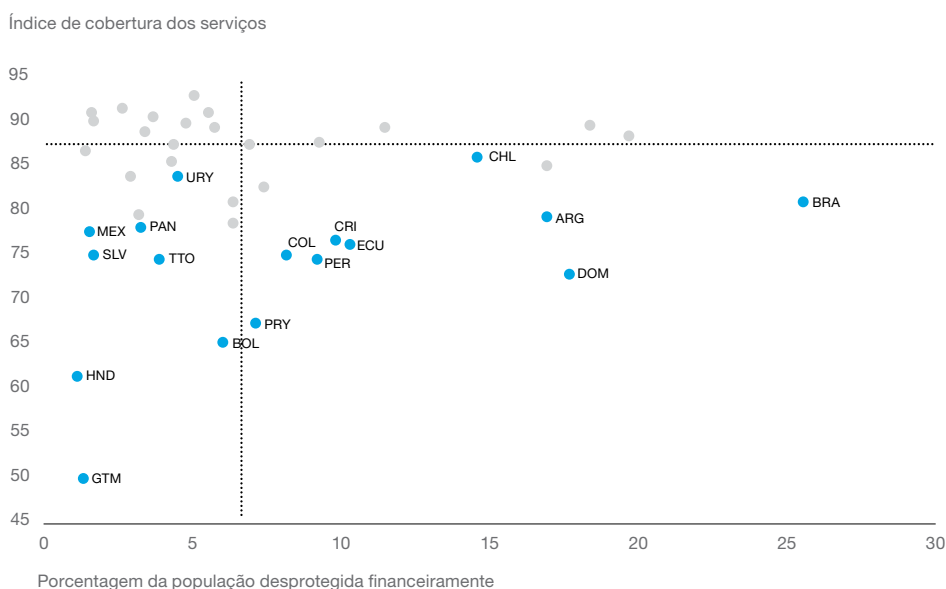
Os sistemas de saúde na região: fragmentação e gastos do próprio bolso elevados

Todos os países da região contam com disposições explícitas em suas constituições ou outros mecanismos jurídicos que reconhecem o direito à saúde. De forma consistente, quase todos os latino-americanos possuem algum tipo de cobertura de saúde. No entanto, em vários países essa cobertura está longe de ter um nível adequado para toda a população e em quase todos os países a qualidade é desigual entre os diferentes subsistemas.

O Gráfico 15 apresenta uma medida da cobertura efetiva dos serviços de saúde (ver OMS, 2020), bem como um indicador da proteção financeira fornecida pelo sistema de cada país. Em termos de cobertura efetiva, todos os países da região estão abaixo da média da OCDE, com diferenças significativas entre os países. Chile e Uruguai estão relativamente próximos, enquanto Paraguai, Bolívia, Honduras e Guatemala apresentam os menores valores neste indicador. Em relação ao nível de proteção financeira proporcionado pelo sistema de saúde, medido pelo peso das despesas médicas do próprio bolso na renda familiar, Brasil, República Dominicana, Argentina e Chile são os países com pior desempenho.¹⁸

Gráfico 15.

Déficits de cobertura e proteção financeira dos serviços de saúde na região



Notas: O índice de cobertura é a média de três componentes do índice composto de cobertura dos serviços da Organização Mundial da Saúde (ver OMS, 2019d): o índice de atenção à saúde reprodutiva, materna e infantil; o componente de atenção às doenças infecciosas e o componente de capacidade do sistema de saúde. Está em uma escala de 1 a 100, com escores mais altos indicando melhor desempenho. A falta de proteção financeira é demonstrada como a porcentagem de famílias cujas despesas médicas ultrapassam 10% da renda familiar. Os pontos cinza referem-se a países membros da OCDE. A interseção das linhas pontilhadas é a média da OCDE.

Fonte: Cálculos próprios com base na OMS (2020).

18. A menor proteção financeira que oferecem em média os sistemas de saúde da região em relação à OCDE também se manifesta em um maior peso dos gastos do próprio bolso no gasto total de saúde em comparação com a OCDE.

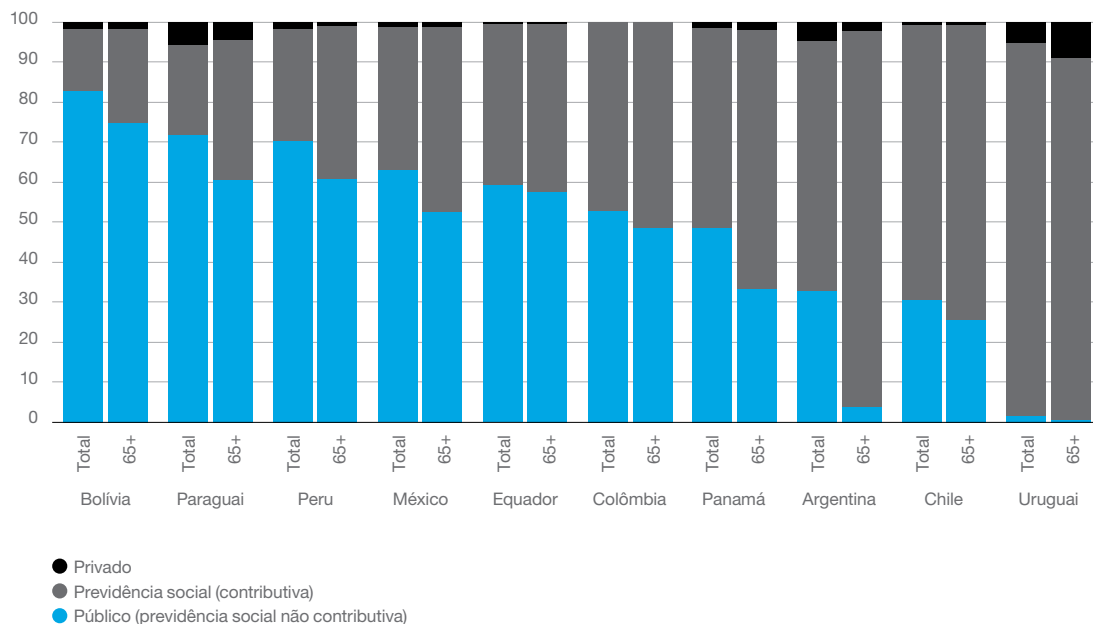
Parte dessas lacunas de cobertura e proteção financeira com relação à OCDE poderiam ser explicadas por dois fatos que serão vistos mais adiante: um gasto público com saúde na região, em relação ao PIB, que é inferior à média da OCDE e uma menor eficiência desse gasto. Por sua vez, esses dois fatos estão relacionados a uma característica geral dos sistemas de saúde da região: em cada país coexistem dois ou mais subsistemas que fornecem cobertura a diferentes segmentos da população. Em geral, além disso, esses subsistemas não estão integrados e diferem amplamente, tanto na quantidade e na qualidade dos serviços de saúde cobertos, quanto no nível de proteção financeira diante de eventos de saúde adversos.

Existem três tipos principais de subsistemas de saúde na região: contributivo ou previdenciário, não contributivo ou público, e seguros privados. O Gráfico 16 apresenta a distribuição da cobertura de cada um desses três subsistemas em dez países da região para a população total e para adultos com mais de 65 anos. Em geral, com exceção da Argentina, não existem diferenças importantes na cobertura de idosos em relação ao restante da população. A participação do subsistema privado é mínima em todos os países e a distribuição entre os subsistemas previdência social e de saúde pública está em consonância com os níveis de formalidade laboral dos diferentes países.

Gráfico 16.

Sistemas de saúde fragmentados: cobertura de saúde por idade e tipo de seguro em países da América Latina, 2015

Porcentagem da população



Fonte: Elaboração própria com base em dados de Crosta (2019).

Deixando de lado os seguros privados, dada sua escassa relevância na região, o subsistema contributivo em geral apresenta um nível de despesa por beneficiário superior ao do não contributivo. Dos nove países para os quais estão disponíveis dados sobre gastos por subsistema, isso ocorre em todos, exceto na

Argentina, e chega a níveis extremos na Colômbia, Chile e Bolívia, com gastos do subsistema não contributivo que são apenas 10%, 12% e 27% do contributivo, respectivamente. Equador, México, Panamá, Peru e Paraguai estão em um nível intermediário, com lacunas que variam de 45% no Peru a 87% no Equador.

Em geral, as informações disponíveis indicam que essas diferenças de gastos entre os subsistemas contributivo e não contributivo implicam que as barreiras financeiras para o uso dos serviços de saúde são menores nos primeiros. A proporção de gastos do próprio bolso no gasto total com saúde é um indicador de vulnerabilidade financeira e é menor em países com maior cobertura de previdência social, com exceção do Chile. Porém, não é claro que o subsistema contributivo implique acesso a serviços de maior qualidade ou, pelo menos, essa é a percepção que possuem os habitantes das principais cidades da região. De acordo com as informações coletadas na ECAF 2019, o nível de satisfação com o atendimento recebido por aqueles que foram ao médico não difere substancialmente entre os subsistemas na maioria dos países.

Diretrizes para políticas de saúde e cuidados frente ao envelhecimento

As recomendações de políticas para os sistemas de saúde da região seguem quatro diretrizes principais: a obtenção de uma maior integração dos diferentes subsistemas para homogeneizar ainda mais sua qualidade e benefícios, o desenvolvimento de mecanismos de controle de custos e uso eficiente dos recursos, políticas de prevenção e desenvolvimento de políticas de cuidados.

Como sugerem os indicadores revisados anteriormente, avançar em uma integração dos diferentes subsistemas, que leve a igualar benefícios e prestações (gastos) entre eles é um desafio comum para os países da região. No entanto, é importante observar que esse processo pode levar a aumentos significativos de custos em vários países. As estimativas feitas neste relatório mostram que na Bolívia, Colômbia e Peru, aproximar o gasto per capita do sistema não contributivo ao existente do sistema contributivo implicaria em um aumento de gasto semelhante ou superior ao gerado pela mudança demográfica prevista para 2065.

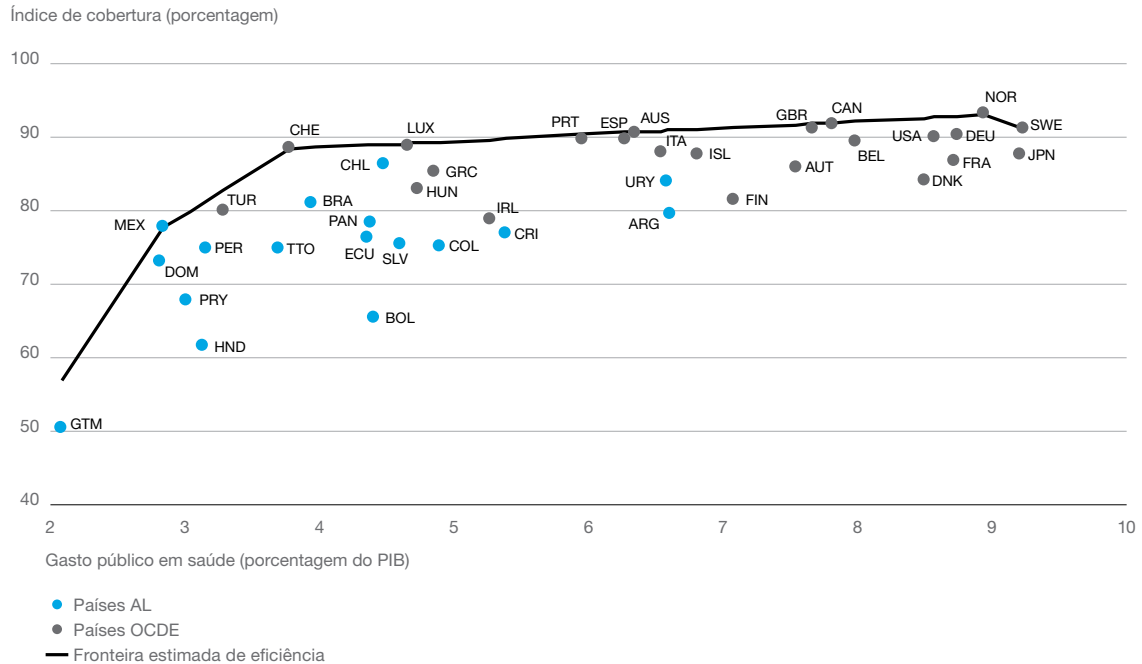
Uma ferramenta valiosa para avançar na homogeneização de benefícios entre subsistemas é a especificação de planos explícitos de saúde. Embora quase todos os países europeus que financiam seus sistemas de saúde com impostos sobre a folha de pagamento tenham planos de saúde explícitos, nos países latino-americanos há amplos espaços para melhorias na implementação (Giedion, Bitrán e Tristão, 2014).

A segunda diretriz refere-se à adoção de políticas de controle de gastos e ao uso eficiente dos recursos. O Gráfico 17 apresenta os resultados de uma análise realizada neste relatório sobre a eficiência dos referidos gastos em termos de coberturas alcançadas. Mostra que há uma margem significativa para aumentar a eficiência na maioria dos países da região. Os resultados indicam que os países poderiam aumentar sua cobertura em 10,6 pontos percentuais, em média, com o mesmo gasto. Com uma lacuna média de 13,4 pontos no índice de cobertura em relação à média da OCDE, isso significa que quase 80% dessa lacuna poderia ser eliminada por meio de melhorias de eficiência.

Entre as políticas específicas para controlar os gastos e obter maior eficiência estão os esquemas de pagamento para prestadores de serviços médicos, mecanismos de avaliação de tecnologias sanitárias e o desenvolvimento de sistemas integrados de informação. A definição de planos explícitos de cobertura, citada anteriormente como ferramenta para avançar na homogeneização da qualidade entre os subsistemas, também pode contribuir para uma maior eficiência de gastos.

Gráfico 17.

Existe espaço para melhorar a eficiência do gasto em saúde: índice de cobertura e gasto público em saúde



Fonte: Elaboração própria com base em dados da OMS(2020).

Na região, existe espaço para melhorar os aspectos da regulamentação que determinam os incentivos que enfrentam os fornecedores de bens e serviços no setor da saúde. Em particular, a forma como os provedores de saúde são remunerados afeta esses incentivos e pode acentuar o uso ineficiente de recursos (Alvarez, Pellisé e Lobo, 2000). Isso é fundamental, em particular, para tratamentos mais complexos e caros que exigem receita médica.

Os provedores mais importantes nos sistemas de saúde são os médicos, e a forma como eles são pagos tem implicações chave para a eficiência do sistema, uma vez que são eles, em última instância, que decidem quando aplicar determinado tratamento. A combinação de nenhum ou baixos co-pagamentos para os pacientes com esquemas de pagamentos frouxos aos médicos, como pagamentos de benefícios retrospectivos, pode gerar uma demanda induzida pelos médicos que leva a gastos ineficientes e não traz benefícios de saúde significativos da população tratada (McGuire, 2000).

A introdução de novas tecnologias caras é uma das fontes de pressão ascendente sobre os gastos com saúde, e seu controle é uma ferramenta poderosa para contê-lo. Enquanto nos países da OCDE a existência de agências específicas que levam em consideração a eficácia e o custo-benefício das novas tecnologias médicas para tomar decisões de cobertura com fundos públicos é frequente, seu uso na América Latina ainda é limitado.

A base de toda a gestão de controle de gastos é a existência de sistemas de informação, e isso é especialmente valioso para o setor de saúde, dada a prevalência de assimetrias de informação em todas as suas atividades. O avanço tecnológico das últimas décadas, aplicado à informatização e a gestão de dados, representam uma oportunidade para melhorar a tomada de decisão de médicos e administradores de centros de saúde, facilitando também a interação entre diferentes instituições de saúde e entre subsistemas.

A terceira diretriz geral refere-se às políticas de prevenção e promoção da saúde. Essas políticas podem desempenhar um papel fundamental na redução da prevalência de doenças crônicas, que, como já foi apontado, tendem a ter um alto custo financeiro e uma maior prevalência nas idades mais avançadas. Dados da ECAF 2019 mostram que, em média, 19% da população entre 45 e 64 anos fumam atualmente, 50% não fazem atividade física normalmente, 48% consomem comida rápida pelo menos uma vez por semana, 14% consomem álcool pelo menos três vezes por semana e 35% sofrem de obesidade. Esses dados indicam que há espaço para desenvolver ou fortalecer programas que reduzam a prevalência desses fatores de risco.

A quarta e última diretriz refere-se a políticas que atendam à crescente demanda por serviços de cuidados. Tomando como referência a experiência de países desenvolvidos, existe uma grande variedade de alternativas institucionais de políticas de cuidados, mas se destacam três opções: seguro público obrigatório, subsídios para usuários de cuidados de longo prazo e a prestação pública desses serviços. A maioria dos países da região não possui políticas sistemáticas nas quais o Estado assuma um papel nos serviços de cuidados. As experiências do Chile e do Uruguai, dois dos países mais envelhecidos, constituem exceções e podem ser valiosas referências para países que no futuro avancem na participação do setor público neste setor.

Armando o quebra-cabeças

Fazendo as contas: a sustentabilidade dos sistemas de proteção social na região

Os dados sobre gasto público e arrecadação (resumidos no Quadro 4, página 34) indicam que o saldo financeiro conjunto dos sistemas de pensões e saúde apresenta déficits maiores ou equivalentes a três pontos do PIB. Isso implica que esses dois setores apresentam desafios significativos no que diz respeito às contas fiscais gerais do setor público em todos os países. Em aproximadamente metade dos países, o maior déficit ocorre no sistema de pensões, enquanto que na outra metade ocorre no sistema de saúde

Se a lupa for colocada sobre a situação financeira dos sistemas de pensões, verifica-se que os países com maiores déficits atualmente são Bolívia, Brasil, Chile e Uruguai, onde representa mais de três pontos do PIB. A maioria dos países da região, incluindo Argentina, Equador, Panamá, Paraguai e Peru, apresenta déficits relativamente pequenos de seus sistemas de pensões, com valores abaixo de 1,5 ponto do PIB. Em uma posição intermediária estão Colômbia e México, com déficits entre 2 e 3 pontos do PIB.

A situação de cada um dos quatro países com maior déficit em seus sistemas de pensões é bem diferente. No Brasil e no Uruguai, o déficit se deve a um gasto elevado, que supera em vários pontos o restante dos países. Esse gasto maior é causado, por sua vez, pela ampla cobertura, pelos valores das pensões, que superam os critérios mínimos de suficiência, e pela predominância de componentes de repartição em sua arquitetura. No Brasil, a recente reforma deve reduzir esse déficit. No caso da Bolívia e Chile, a predominância dos componentes de capitalização faz com que o gasto seja relativamente baixo e seu déficit se deve a

dois outros fatores comuns a ambos. Por um lado, boa parte do déficit atual nesses dois países é gerado por componentes de repartição que são anteriores às reformas que introduziram os componentes de capitalização, e que vão perdendo peso gradativamente à medida que a transição for concluída. Por outro lado, ambos os países contam com componentes não contributivos importantes, que representam cerca de 1% do PIB em ambos os casos. Por fim, uma característica que o Chile e o Uruguai compartilham, e que explica parte significativa de seus déficits, é que ambos possuem regimes especiais militares e policiais altamente deficitários.

No Equador, Panamá, Paraguai e Peru, os déficits relativamente reduzidos estão associados a gastos que não ultrapassam três pontos do PIB e que se explicam, em maior ou menor grau, dependendo do país, pela baixa cobertura, porque os valores das pensões são relativamente pequenos e porque têm populações ainda relativamente jovens. Na Colômbia, seu déficit de 2,4% está associado aos valores relativamente altos das pensões do componente de repartição e a uma arrecadação relativamente baixa devido à informalidade. O déficit no México não é explicado por uma despesa particularmente elevada, mas pela escassez de sua receita, associada tanto a uma elevada informalidade quanto a uma baixíssima taxa de contribuição para o sistema de pensões, de apenas 6,3%, somando as contribuições de trabalhadores e empregadores.

A situação financeira dos sistemas de saúde é muito mais homogênea entre os países em comparação com as enormes diferenças observadas para as pensões. Os déficits dos sistemas de saúde variam de um mínimo de 1,2% no México a um máximo de 3,1% no Paraguai. Em termos dos determinantes desse déficit, o gasto público médio com saúde nos países da região é de 4,2% do PIB, comparado com 6,3% de média na OCDE. Os países da América Latina compensam parcialmente essa diferença com gastos privados maiores em comparação com a OCDE, o que leva a uma lacuna no gasto total com saúde de apenas 1,5 pontos entre as duas regiões e é consistente com a maior incidência de gastos do próprio bolso vistas anteriormente.

Quanto custam as melhorias necessárias em pensões e saúde?

Embora as contas dos sistemas de pensões e saúde apresentem desafios financeiros importantes em todos os países, na maioria deles isso não se deve ao fato de que os gastos já estejam em um nível suficiente para cobrir as necessidades de proteção social nessas áreas. Pelo contrário, como mostrou a análise da cobertura e suficiência dos benefícios de saúde e pensões, na maioria dos países é necessário um maior gasto para melhorar a proteção fornecida por esses sistemas.

No caso das pensões, o desafio é a universalização da cobertura, o que, dados os elevados níveis de informalidade laboral, implica, na prática, estender o alcance das pensões não contributivas. Como vimos, a região fez enormes avanços nesse sentido nas últimas duas décadas e quase todos os países já contam com pensões não contributivas. O desafio, portanto, não consiste em criar novos programas de pensões não contributivas, mas em ampliar sua cobertura e, em alguns casos, reforçar seus valores.

Para conhecer o custo fiscal de atingir uma cobertura das pensões de 100% por meio da expansão das pensões não contributivas, foram realizados dois exercícios (Quadro 2). No primeiro exercício, os adultos que atualmente não recebem uma pensão recebem o valor da pensão principal não contributiva existente em cada país, enquanto no segundo eles recebem uma pensão de USD 4 por dia, medidos em paridade de poder aquisitivo (PPA).

O custo de universalizar a cobertura das pensões seria, em média, 0,24% do PIB no primeiro exercício e de 0,18% do PIB no segundo. Em ambos os casos, existem diferenças marcantes entre os países.

O custo é mínimo na Bolívia, México e Panamá, porque esses países já têm altos níveis de cobertura e também contam com populações relativamente jovens. No outro extremo, os maiores custos estão no Brasil, Paraguai e Uruguai, no primeiro exercício, e Colômbia e Peru, no segundo. No Brasil, isso se deve principalmente a um benefício mínimo elevado, enquanto que, no Paraguai, apesar de sua estrutura etária jovem, o custo no primeiro exercício é alto devido à baixa cobertura e por oferecer um benefício relativamente alto em relação ao seu PIB per capita. No Uruguai, o custo mais elevado no primeiro exercício se deve principalmente ao relativo envelhecimento da população, combinado com um benefício mínimo generoso. Na Colômbia e no Peru, o segundo cenário é mais caro porque os valores das pensões não contributivas existentes (primeira coluna) são os mais baixos da região. A Argentina e o Chile estão em um nível intermediário porque começam com níveis de cobertura relativamente altos.

Quadro 2.

Custos estimados para alcançar a cobertura universal das pensões

| País | Pensão não contributiva como porcentagem do PIB per capita | Custo estimado de universalizar a cobertura (porcentagem do PIB)) | | | | Custo estimado de eliminar a pobreza (USD 4 a PPA) em 2018 |
|--------------|--|---|---------------|---------------------|---------------|--|
| | | Pensão não contributiva | | USD 4 por dia a PPA | | |
| | | 2018 | 2065 | 2018 | 2065 | |
| Argentina | 27,2 % | 0,23 % | 0,43 % | 0,05 % | 0,10 % | 0,00 % |
| Bolívia | 14,7 % | 0,02 % | 0,05 % | 0,02 % | 0,05 % | 0,18 % |
| Brasil | 35,1 % | 0,41 % | 1,33 % | 0,11 % | 0,37 % | 0,01 % |
| Chile | 12,6 % | 0,19 % | 0,50 % | 0,09 % | 0,23 % | 0,00 % |
| Colômbia | 4,6 % | 0,21 % | 0,69 % | 0,45 % | 1,50 % | 0,09 % |
| Equador | 9,5 % | 0,17 % | 0,50 % | 0,22 % | 0,66 % | 0,06 % |
| México | 8,2 % | 0,11 % | 0,34 % | 0,10 % | 0,30 % | 0,05 % |
| Panamá | 9,2 % | 0,16 % | 0,43 % | 0,08 % | 0,21 % | 0,01 % |
| Peru | 6,6 % | 0,27 % | 0,81 % | 0,46 % | 1,37 % | 0,09 % |
| Paraguai | 19,0 % | 0,51 % | 1,50 % | 0,30 % | 0,87 % | 0,04 % |
| Uruguai | 22,9 % | 0,41 % | 0,72 % | 0,12 % | 0,21 % | 0,00 % |
| Média | 15,4 % | 0,24 % | 0,66 % | 0,18 % | 0,53 % | 0,05 % |

Notas: A segunda coluna mede o custo de expansão da cobertura para 100% das pessoas com mais de 65 anos, pagando-lhes a principal pensão não contributiva do país. A terceira coluna procede da mesma maneira, mas considerando a estrutura demográfica projetada para 2065. As próximas duas colunas procedem da mesma maneira, mas, em vez de pagar a pensão não contributiva principal, a cobertura é expandida pagando uma pensão não contributiva equivalente a US \$ 4 por dia no PPA. A última coluna estima o custo de dar uma transferência de US \$ 4 por dia ao PPA apenas para adultos com mais de 65 anos que vivem abaixo da linha de pobreza

Fonte: Elaboração própria com base em dados nacionais, do CEDLAS (2020) e do Banco Mundial (2020).

No caso da ampliação da cobertura de saúde, embora, conforme mencionado, todos os países proporcionem um acesso que potencialmente atinge toda a população por meio dos diferentes subsistemas, a maioria apresenta déficits importantes em quanto à cobertura efetiva e proteção financeira que oferecem. Da mesma forma, já foi indicado que a maioria dos países da região apresenta uma lacuna significativa na eficiência do gasto público em saúde, o que implica que, em princípio, há espaço para alcançar níveis mais elevados de cobertura sem a necessidade de maiores gastos.

De fato, como mostra o Quadro 3, a maioria dos países da região poderia atingir os níveis médios de cobertura da OCDE sem grandes despesas se pudessem maximizar a eficiência dos gastos existentes com saúde. Esta situação esconde diferenças importantes de acordo com o nível inicial de cobertura e eficiência dos diferentes países. Em um extremo, Argentina e Uruguai, que já possuem uma cobertura efetiva alta, mas apresentam problemas de eficiência, poderiam atingir os níveis de cobertura da OCDE, mesmo reduzindo os gastos no equivalente a 1,3 pontos do PIB e desde que atinjam um nível máximo de eficiência. No outro extremo, México, Paraguai e República Dominicana apresentam atualmente níveis mais baixos de cobertura e níveis mais altos de eficiência, o que implica que, para atingir os níveis de cobertura da OCDE, eles teriam que gastar mais de um ponto adicional do PIB.

O Quadro 3 ilustra também os enormes desafios em termos de gastos extras que a maioria dos países exigiria para aumentar a cobertura de seus sistemas de saúde na ausência de melhorias na eficiência. Para um pequeno grupo de países, estima-se também o gasto adicional necessário para evitar que as despesas do próprio bolso excedam os 10% da renda familiar. Nesse caso, os recursos públicos adicionais seriam de menor valor, com média de 0,06% do PIB para o conjunto dos países.

Quadro 3.
Custos estimados de melhorar a cobertura de saúde

| | Alcançar níveis de cobertura da OCDE | | Evitar excesso de gastos do próprio bolso (p.p. do PIB) |
|-------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|---|
| | Sem maior eficiência (p.p. do PIB) | Com máxima eficiência (p.p. do PIB) | |
| Argentina | 2,95 | -1,30 | 0,07 |
| Bolívia | 5,38 | -0,39 | 0,02 |
| Brasil | 1,40 | -0,26 | n.d. |
| Chile | 0,33 | -0,41 | 0,16 |
| Colômbia | 3,34 | -0,55 | 0,06 |
| Costa Rica | 3,15 | -0,73 | n.d. |
| Rep. Dominicana | 2,24 | 1,59 | n.d. |
| Equador | 2,69 | -0,37 | n.d. |
| México | 1,52 | 1,52 | 0,00 |
| Panamá | 2,24 | -0,38 | n.d. |
| Paraguai | 3,32 | 1,27 | n.d. |
| Peru | 2,22 | 1,04 | 0,04 |
| Trinidad e Tobago | 2,62 | -0,08 | n.d. |
| Uruguai | 1,25 | -1,28 | n.d. |

Notas: n.d. indica que o dado não está disponível.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Banco Mundial (2020) e OMS (2019d) sobre os cálculos de alcance dos níveis de cobertura da OCDE, e pesquisa sobre receitas e despesas familiares e dados do Banco Mundial (2020) nos cálculos para evitar gastos excessivos.

Um último desafio que pode repercutir na ampliação dos gastos em proteção da população idosa é o desenvolvimento de políticas públicas de cuidados. Tendo em vista que a maioria dos países da região não contam ainda com sistemas públicos de cuidados, e somente Chile e Uruguai estão dando seus primeiros

passos nessa direção, não há estimativas de quanto esses gastos poderiam representar no futuro. Os dados disponíveis para 17 países da OCDE mostram que em oito deles o gasto per capita por usuário chega a pelo menos 50% do PIB per capita, e em dois desses casos (Holanda e Noruega) chega inclusive a 100%. Por trás dessa cifra existem diferenças na intensidade de uso, qualidade e preço dos serviços. No entanto, sua magnitude ilustra o alto nível potencial de gastos per capita em serviços formais de cuidados de longo prazo.

Impactos financeiros do envelhecimento

Para analisar a incidência do envelhecimento sobre os resultados financeiros, foi realizado um exercício de simulação de receitas e despesas dos sistemas de saúde e pensões em 2065, cujos resultados são apresentados no Quadro 4. Este exercício assume que as contribuições e benefícios permanecem fixos em termos do PIB per capita de cada país em seus valores atuais e a composição etária da população de cada país segue as projeções das Nações Unidas.¹⁹

Quadro 4.

Gastos em alta e receitas em queda: resultado fiscal dos sistemas de pensões e saúde em termos de PIB, 2015 e 2065

| | Pensões | | | | Saúde | | | | Déficit | |
|-----------|---------|------|---------|------|--------|------|---------|------|---------|-------|
| | Gastos | | Receita | | Gastos | | Receita | | 2015 | 2065 |
| | 2015 | 2065 | 2015 | 2065 | 2015 | 2065 | 2015 | 2065 | | |
| Argentina | 6,7 | 12,1 | 5,9 | 6,1 | 6,9 | 8,1 | 3,8 | 4,0 | -3,8 | -10,0 |
| Bolívia | 3,1 | 2,6 | n.a. | n.a. | 4,4 | 6,0 | 1,7 | 1,8 | -5,8 | -6,8 |
| Chile | 3,6 | 4,4 | 0,2 | 0,2 | 4,0 | 5,4 | 1,3 | 1,0 | -6,1 | -8,5 |
| Colômbia | 4,0 | 9,6 | 1,6 | 1,2 | 3,7 | 6,2 | 1,8 | 2,0 | -4,3 | -12,6 |
| Equador | 3,0 | 6,6 | 2,1 | 1,8 | 4,3 | 6,0 | 1,8 | 1,5 | -3,3 | -9,3 |
| México | 3,2 | 0,8 | 0,9 | 0,7 | 2,5 | 3,6 | 1,3 | 1,1 | -3,5 | -2,7 |
| Panamá | 3,0 | 2,5 | 2,5 | 2,4 | 4,3 | 5,8 | 1,7 | 2,7 | -3,1 | -3,2 |
| Paraguai | 2,8 | 6,2 | 2,3 | 1,9 | 4,2 | 5,9 | 1,1 | 1,0 | -3,6 | -9,2 |
| Peru | 1,9 | 4,0 | 0,5 | 0,5 | 3,2 | 4,8 | 1,6 | 1,4 | -3,0 | -6,9 |
| Uruguai | 9,6 | 11,0 | 6,0 | 5,3 | 6,0 | 7,3 | 3,3 | 3,2 | -6,2 | -9,9 |

Notas: n.a. indica que o dado não se aplica.

Fonte: Elaboração própria com base em dados de IERAL (2020) e Crosta *et al.* (2019).

A análise dos casos do Chile e Uruguai, por um lado, e Equador e Paraguai, por outro, ilustra claramente como incide o envelhecimento, aumentando o déficit financeiro dos sistemas de pensões e saúde. Como se viu, em 2015 todos os países da região registraram saldos financeiros negativos. Equador e Paraguai, dois dos países mais jovens, estão entre os que possuem menos déficit, enquanto Chile e Uruguai, os dois

19. O exercício também considera os efeitos financeiros das transições entre os diferentes regimes de pensões nos países relevantes. Consulte Daude e Pena (2020) para obter mais detalhes sobre todo o exercício de simulação.

países mais envelhecidos da região, apresentam os déficits mais altos. Nas projeções para 2065, os países mais jovens da atualidade, como Equador e Paraguai, são os que experimentarão um maior choque demográfico e, portanto, terão os maiores incrementos de déficit, com aumentos em torno de seis pontos do PIB. O Chile e o Uruguai, por outro lado, já processaram parte desse choque e terão aumentos menores de déficit, que em 2065 serão da ordem de 3 pontos do PIB.

A análise da evolução até 2065 das finanças dos sistemas de pensões e de saúde separadamente mostra uma maior heterogeneidade entre os países nos resultados financeiros das pensões do que nos sistemas de saúde. Enquanto que os gastos com saúde aumentarão entre 1 e 2,5 pontos nos diferentes países, os gastos com pensões sofrerão reduções na Bolívia, México e Panamá, aumentos moderados no Chile e Uruguai e grandes aumentos na Argentina, Colômbia, Equador e Paraguai. No primeiro grupo de países, a redução está associada ao fato de que, como consequência das reformas realizadas no passado, esses países irão completar a transição de sistemas de repartição para sistemas com maior peso de componentes de capitalização, o que diminui os gastos públicos com pensões. No caso do grupo intermediário de países, o aumento moderado dos gastos deve-se ao fato de que, como visto antes, o envelhecimento nesses países já está relativamente mais avançado e seus efeitos até 2065 serão, portanto, de menor magnitude. No terceiro grupo de países, a explosão do déficit é explicada por uma combinação de envelhecimento acelerado com sistemas de pensões que possuem generosos componentes de repartição.

Como conseguir maior renda para financiar os desafios expostos?

Aumento das taxas contributivas

O aumento da receita dos sistemas contributivos de pensões e saúde pode se dar aumentando as taxas das contribuições ou o número de contribuintes. Quanto às taxas de contribuição na região, estas não diferem significativamente das taxas da OCDE se considerado o total das contribuições para a previdência social (OCDE, BID e CIAT 2016).²⁰ Tomando como referência esta comparação, apenas um pequeno grupo de países da região tem taxas de contribuição inferiores às da OCDE e, portanto, poderia aumentá-las para enfrentar os desafios de financiamento de sua proteção social. Entre estes países estão, por exemplo, Equador, Peru e Trinidad e Tobago.

A desagregação do total das contribuições para a previdência social em seus diferentes componentes mostra que em alguns países pode haver espaço para modificar a composição dessas contribuições e, assim, ajudar a equilibrar os componentes de pensão e saúde. É o caso, por exemplo, das taxas de contribuição para o sistema de pensões no Chile e no México, que são de apenas 10% e 6,5%, respectivamente.²¹

Aumento do número de contribuintes mediante a participação laboral de idosos e mulheres

A segunda maneira de aumentar a arrecadação das contribuições para a previdência social é aumentar a proporção da população em idade ativa que realmente faz contribuições. Isso, por sua vez, pode ocorrer de duas formas: aumentando a proporção de pessoas que trabalham e, entre estas, aumentando a proporção dos que fazem contribuições.

20. As contribuições incluem todas as contribuições obrigatórias para planos de pensões, saúde, seguro-desemprego, seguro contra acidentes de trabalho e cobertura de outros riscos por empregadores e empregados.

21. No momento do fechamento deste documento, o Governo do México havia apresentado uma proposta para elevar essa alíquota de contribuição de 6,5% para 15% em um período de 8 anos.

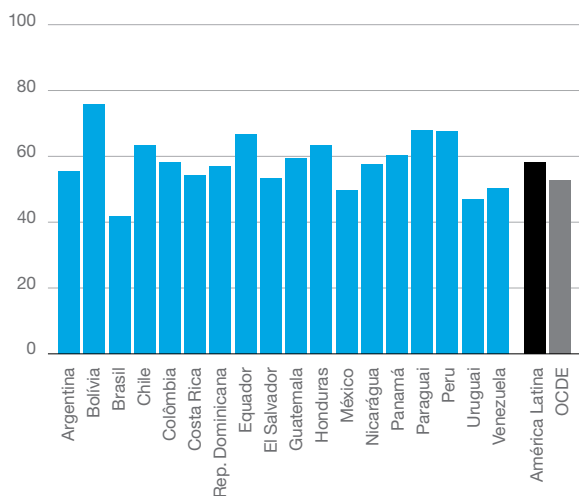
Quanto às formas de aumentar a proporção de pessoas que trabalham, o relatório explora dois canais: a maior participação laboral dos idosos e a maior participação das mulheres. No caso dos idosos de 60 a 64 anos, a taxa de participação na América Latina é superior à observada na OCDE, com uma cifra de 58,3% e 52,7%, respectivamente.²² Para os maiores de 65 anos, essa diferença é ainda maior em favor da América Latina, com uma participação de 29,6%, em contraste com 11,3% nos países da OCDE (Gráfico 18). As taxas de participação ao redor da idade de aposentadoria que são observadas na América Latina também são altas, mesmo quando comparadas a países com renda semelhante. Isso sugere que, em geral, esta região tem pouco espaço para aumentar as taxas de participação laboral dos trabalhadores mais velhos, especialmente depois dos 65 anos.

Gráfico 18.

Participação laboral elevada entre os que possuem mais de 60 anos

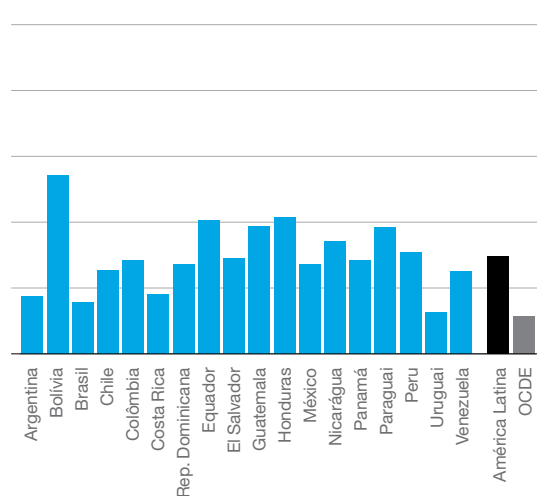
Painel A. População de 60-64 anos

Porcentagem de participação



Painel B. População de 65 anos ou mais

Porcentagem de participação



Notas: A média para a América Latina é calculada usando os países da região mostrados no Gráfico e a média da OCDE exclui Chile, Colômbia e México. Os dados são de 2019, exceto Bolívia, El Salvador, Honduras, Panamá e República Dominicana (2018); Guatemala (2017), Nicarágua (2014) e Venezuela (2012).

Fonte: Cálculos próprios com base em dados da OIT (2020).

Com relação à participação das mulheres no mercado de trabalho, a América Latina se caracteriza por ter uma grande lacuna de gênero nesse aspecto. Para a população em idade de trabalhar, de 15 anos ou mais, a lacuna é, em média, de quase 26 pontos percentuais nos países da região, enquanto que na OCDE é de aproximadamente 12 pontos. Fechar a lacuna de participação das mulheres é importante por muitas razões, mas, para a presente análise, o mais relevante é conhecer em que medida isso favoreceria o aumento das contribuições para os sistemas de pensões e de saúde.

22. O caso do Brasil, com uma taxa de participação da população de 60 a 64 anos da ordem de 40%, mostra o efeito da ausência de idade mínima de aposentadoria antes da reforma de 2019. É de se esperar que esta situação mude no futuro como resultado da reforma, uma vez que esta introduziu uma idade mínima de 62 anos para as mulheres e 65 anos para os homens.

Para estimar esses ganhos potenciais, o relatório apresenta um exercício contrafactual no qual, para cada grupo definido pela combinação de idade e nível educacional, se eleva a participação feminina aos níveis correspondentes da OCDE, exceto nos casos em que a taxa de participação observada não é inferior que a taxa da OCDE. Nesse cenário, as taxas de participação crescem no máximo 8,8 pontos percentuais na Argentina, com o Equador e o México também experimentando aumentos relativamente importantes, de 5,9 e 4,6 pontos percentuais, respectivamente. Os demais países registram aumentos relativamente pequenos, entre 1,3 pontos percentuais no Uruguai e 2,8 pontos no Brasil.²³

A Tabela 5 mostra o aumento médio das contribuições para os sistemas de previdência social em cada um dos países como resultado de mudanças na participação feminina na força de trabalho. O aumento nas contribuições totais varia de 0,4% do PIB na Argentina a quase zero no Uruguai. Em média, as contribuições aumentam cerca de 0,1% do PIB. Em geral, o impacto sobre as contribuições previdenciárias é pequeno, não apenas porque a participação feminina na força de trabalho aumenta relativamente pouco na maioria dos casos, mas também porque uma proporção significativa de mulheres que ingressam no mercado de trabalho o faz em um trabalho informal. As taxas de informalidade feminina nos oito países estão entre 27% no Uruguai e 74% no Peru, para uma média de 54%. Ou seja, de cada duas mulheres que ingressam no mercado de trabalho, apenas aproximadamente uma acaba contribuindo para a previdência social. Em contraste, como será visto a seguir, reduzir a informalidade tem um impacto maior nas contribuições para os sistemas.

Quadro 5.

Aumentar a formalidade e a participação laboral feminina para aumentar a arrecadação

| | Bônus de gênero | | Bônus de formalidade | | | |
|-----------|--|--------------------------------------|---------------------------------------|-------------|--------------------------------------|-------------|
| | Aumento da taxa de atividade feminina (p.p.) | Aumento da arrecadação (p.p. do PIB) | Aumento da taxa de formalidade (p.p.) | | Aumento da arrecadação (p.p. do PIB) | |
| | | | Exercício 1 | Exercício 2 | Exercício 1 | Exercício 2 |
| Argentina | 8,8 | 0,40 | 7,0 | 17,4 | 1,0 | 2,4 |
| Colômbia | 1,6 | 0,01 | 21,1 | 30,1 | 0,9 | 1,3 |
| Equador | 5,9 | 0,09 | 14,8 | 29,9 | 1,0 | 2,1 |
| México | 4,6 | 0,07 | 31,6 | 30,9 | 1,1 | 1,1 |
| Paraguai | 2,5 | 0,03 | 25,9 | 35,4 | 1,0 | 1,4 |
| Peru | 2,5 | 0,04 | 27,1 | 34,3 | 0,7 | 0,9 |
| Uruguai | 1,3 | 0,00 | 2,2 | 13,9 | 0,2 | 1,2 |
| Média | 3,9 | 0,09 | 18,5 | 27,4 | 0,9 | 1,5 |

Fonte: Cálculos próprios com base em dados de IERAL (2020) e Crosta *et al.* (2019).

23. O impacto sobre a lacuna de gênero em geral é modesto porque a pouca participação das mulheres na América Latina não se explica tanto por sua baixa participação em cada um dos grupos de idade e escolaridade vistos individualmente, mas pela maior proporção de mulheres em níveis educacionais inferiores, que tendem a ter pouca participação no mercado de trabalho. Quando isso acontece, o fazem na informalidade. Por exemplo, tomando a média dos oito países aqui analisados, cerca de 40% das mulheres entre 15 e 64 anos possuem um nível de escolaridade básico, enquanto na OCDE é de 13%. No outro extremo, 26% das mulheres desses oito países da região têm um nível de educação avançado, enquanto na OCDE essa cifra sobe para 45%. Esse viés para níveis educacionais inferiores e a informalidade fazem com que a participação feminina total siga sendo relativamente baixa, inclusive no cenário descrito, no qual as taxas de participação para cada grupo são pelo menos tão altas quanto as da OCDE.

Aumento do número de contribuintes mediante a redução da informalidade

A outra forma importante de aumentar a arrecadação dos sistemas de proteção social é aumentando a proporção de trabalhadores que fazem contribuições. Estima-se que haja atualmente uma média de 5,8 trabalhadores ativos para cada idoso na região, valor bem acima do registrado na OCDE, que é de 2,7. A expectativa é que a América Latina alcance esta última cifra em cerca de 40 anos. Quando se coloca o foco nos trabalhadores formais, entretanto, existem 2,4 trabalhadores formais para cada idoso, um nível semelhante ao da OCDE. Em certo sentido, a informalidade deteriora a base de contribuintes em valores comparáveis à deterioração que o envelhecimento trará nos próximos 40 anos.

Consequentemente, a informalidade tem impactos diretos sobre o financiamento dos sistemas de proteção social, uma vez que suas receitas dependem das contribuições dos trabalhadores formais. Quanto aumentaria a receita dos sistemas de proteção social se a informalidade fosse reduzida? No relatório, essa medida é chamada de bônus de formalidade e é estimada mediante dois cenários contrafactuais. No primeiro, a taxa de formalidade de cada país aumenta até seu valor “esperado” de acordo com seu nível de PIB per capita (ver Gráfico 2, página 7). No segundo, a taxa de informalidade é reduzida à metade da observada.²⁴ O Quadro 5 mostra que, mesmo no exercício conservador (cenário 1), observam-se ganhos significativos de arrecadação. No Equador, México e Paraguai, as contribuições crescem mais de 1% do PIB, o que equivale a um aumento entre 28% e 56% em relação à receita do cenário-base. Colômbia e Peru, embora não obtenham ganhos em relação ao PIB tão altos quanto os países anteriores, experimentam um aumento significativo nas contribuições em relação ao cenário-base, de 26% e 36%, respectivamente. Por sua vez, o Uruguai, que neste exercício registrou um aumento na taxa de formalidade de 2,2 pontos percentuais (a menor entre os países analisados), registra apenas um aumento nas contribuições previdenciárias de 0,2% do PIB. Em média, os países recebem contribuições adicionais para pensões e saúde da ordem de 0,85% do PIB, o que representa um aumento de 27,1% em relação ao cenário-base. No exercício mais otimista, em média, os sistemas de proteção social dos países analisados recebem 39% a mais em contribuições, o equivalente a 1,5% do PIB.

Financiamento da proteção para os idosos com mais impostos

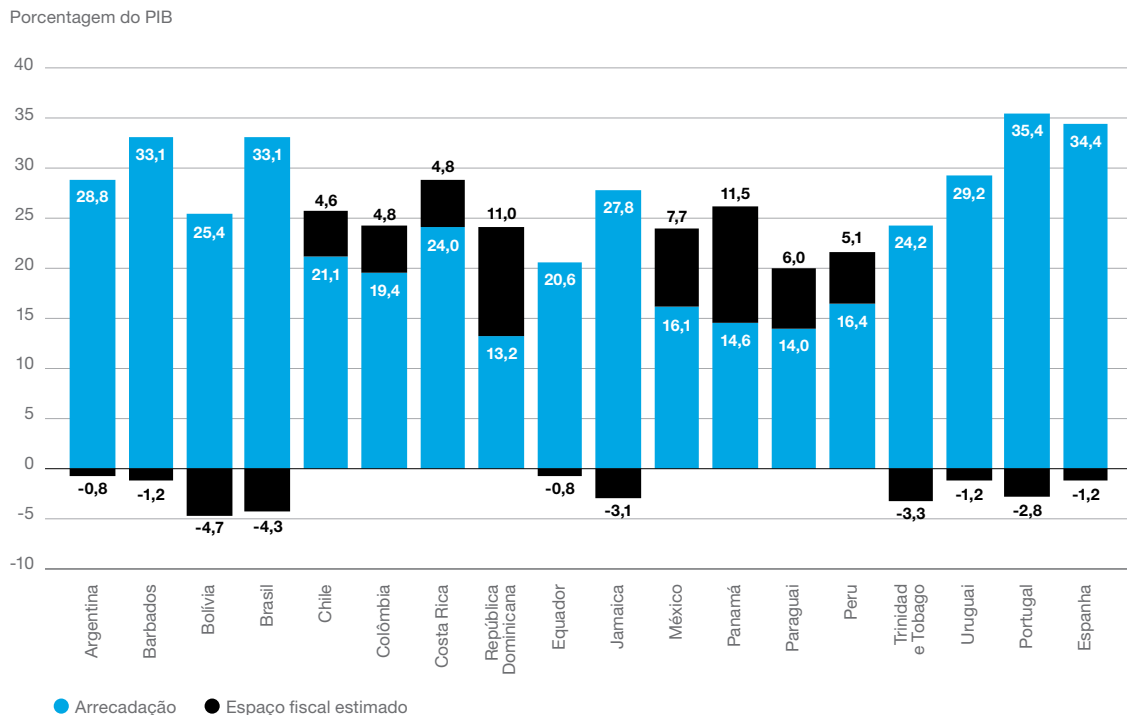
Uma alternativa para financiar os déficits na proteção social dos idosos, tanto nas pensões quanto na saúde, é aumentar a arrecadação tributária geral. Existem situações muito diferentes entre os países da região quanto ao espaço que pode existir para aumentar a arrecadação de impostos. O Gráfico 19 mostra o quanto a arrecadação tributária representa atualmente como proporção do PIB nos diferentes países e quanto ela poderia aumentar (valores positivos) ou diminuir (valores negativos) se a arrecadação atual de cada país for comparada com a arrecadação média em países semelhantes.²⁵ Na Argentina, Barbados, Brasil, Bolívia, Equador, Jamaica, Trinidad e Tobago e Uruguai, o espaço para aumentar significativamente a arrecadação de impostos parece reduzido. Por outro lado, no Chile, Colômbia, Costa Rica, Paraguai e Peru, poderia haver espaço para arrecadar cerca de 4 a 6 pontos percentuais adicionais do PIB. Finalmente, na República Dominicana, no México e no Panamá, há em princípio uma margem considerável para aumentar a pressão tributária.

24. O cenário 1 pressupõe aumentos menores na formalidade, exceto no México.

25. É comparado com países com PIB per capita semelhante, grau de abertura e relevância do setor primário na economia.

Gráfico 19.

Oportunidades heterogêneas para financiar a proteção social mediante uma maior arrecadação tributária: espaço fiscal como porcentagem do PIB, 2018

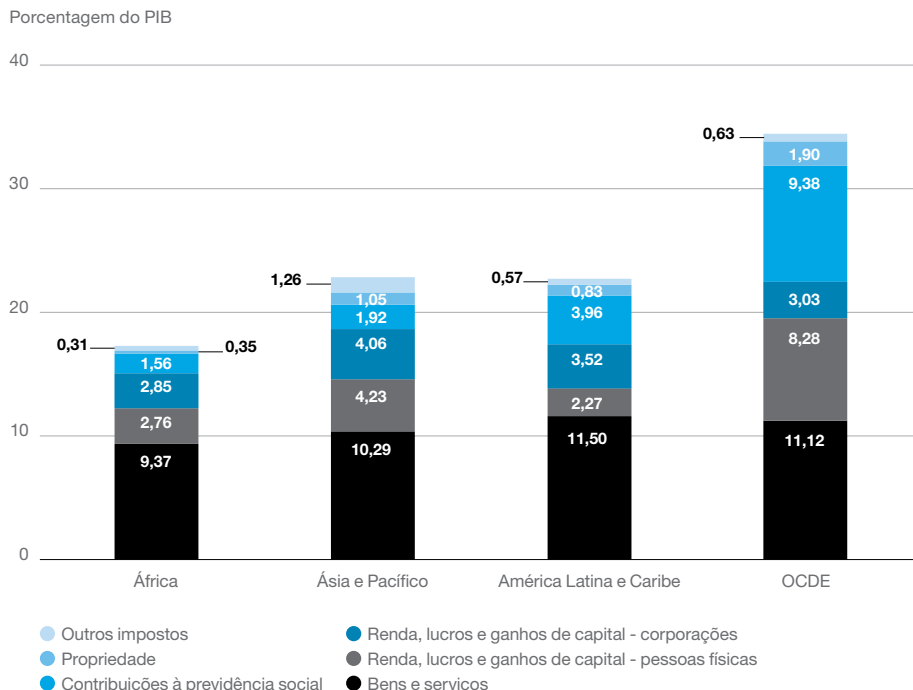


Fonte: Elaboração própria com base em dados da OCDE (2020c).

Para analisar as áreas potenciais onde podem ser obtidos aumentos na arrecadação, é útil comparar a composição das receitas tributárias na América Latina com outras regiões. O Gráfico 20 mostra os principais grupos de impostos arrecadados (como porcentagem do PIB) na África, América Latina, Ásia e países da OCDE. Como se pode ver, a diferença entre as regiões no que diz respeito aos impostos indiretos sobre bens e serviços, como impostos sobre valor agregado ou impostos sobre vendas, é muito pequena. A principal diferença está nas contribuições para a previdência social. Enquanto na OCDE estas representam em média 9,4% do PIB, na América Latina são apenas 4%. Conforme exposto na seção anterior, isso não se deve, geralmente, ao fato das baixas taxas de contribuição, mas sim à elevada informalidade do trabalho, o que reforça a relevância da implementação de políticas que possibilitem o aproveitamento do bônus de formalidade.

Gráfico 20.

Arrecadação por Imposto de renda e por previdência social mais baixos na América Latina do que na OCDE, 2018



Fonte: Elaboração própria com base em dados da OCDE (2020a).

O segundo conjunto de rendas tributárias em que existem diferenças importantes são os impostos sobre a renda das pessoas físicas. Isso reflete, em parte, as diferenças na capacidade contributiva das famílias, mas também outros fatores relevantes, como o fenômeno da informalidade já mencionado, os níveis mínimos de isenção, que são relativamente altos, e os níveis também elevados de renda para aplicação das taxas marginais mais altas e as significativas taxas de evasão fiscal

Juntando as peças da sustentabilidade financeira

A análise anterior mostra que todos os países enfrentam desafios no financiamento da proteção social, mas a relevância das diferentes formas de lidar com esses desafios varia enormemente de país para país. Três grupos de países podem ser distinguidos de acordo com o tipo de desafios.

Por um lado, Colômbia, Paraguai e Peru compartilham um déficit financeiro conjunto para pensões e saúde que já é significativo atualmente e crescerá significativamente até 2065 como consequência do envelhecimento e fortes necessidades de expandir os gastos para melhorar seus sistemas, um espaço fiscal potencialmente disponível e bônus de formalidade importantes. Esses países, portanto, enfrentam desafios em todas as frentes de ação possíveis. Eles devem implementar políticas para aumentar a formalidade, aumentar a arrecadação de impostos, expandir a cobertura dos benefícios de pensões e saúde e, ao mesmo

tempo, introduzir reformas paramétricas para suas pensões contributivas, que, como visto, são fortemente desequilibradas em termos atuariais (benefícios substancialmente maiores do que contribuições).

Argentina, Bolívia, Equador e Uruguai também têm déficits relativamente altos no momento e devem ser ainda maiores até 2065, mas, ao contrário do primeiro grupo, eles não têm espaço fiscal para aumentar impostos de forma significativa. Os três primeiros países contam com bônus de formalidade (e de gênero, no caso da Argentina) consideráveis e, portanto, compartilham o desafio de implementar políticas que possibilitem aproveitá-los. A ausência de espaço fiscal implica que os países terão que implementar reformas que necessariamente contenham os gastos. No caso das pensões, a Bolívia de fato diminuirá seus gastos em termos de PIB porque completará a transição para o sistema de capitalização. Já na Argentina, no Equador e no Uruguai, por outro lado, o desafio será conter os gastos com pensões. Os quatro países também compartilham o desafio de melhorar a eficiência dos gastos com saúde.

Por último, Chile, México e Panamá possuem sistemas de pensões relativamente equilibrados em termos financeiros, devido à predominância de componentes de capitalização individual. Além disso, possuem um importante espaço fiscal para cobrir as necessidades de expansão dos benefícios contributivos e não contributivos e para enfrentar os efeitos financeiros do envelhecimento. Os desafios nesses três países passam, dessa forma, por implementar reformas que melhorem os benefícios de acordo com as necessidades de cada país e processar aumentos tributários que permitam aproveitar o espaço fiscal. No México e no Panamá, as baixas taxas de formalidade também representam uma oportunidade para aumentar a arrecadação de seus esquemas de proteção social contributiva.

Reflexões finais: desafios e princípios gerais para o desenho e implementação de reformas na proteção social

As reformas para enfrentar as mudanças demográficas ou eliminar certas lacunas nos sistemas de proteção social enfrentam vários obstáculos. Um problema central é que podem gerar resistência, ou ser inviáveis financeiramente, uma vez que os benefícios tendem a ser vistos de forma gradual e no longo prazo, enquanto os custos são assumidos no curto prazo. Para resolver esses problemas, é fundamental uma abordagem gradual, que atenda aqueles que podem sair prejudicados, e uma sólida estratégia de comunicação.

A informalidade é outro obstáculo que exige abordar a tensão entre fornecer segurança e incentivar o emprego formal. As baixas capacidades do Estado afetam a implementação de programas de proteção social aos idosos, bem como a qualidade com que se regulam os agentes privados que prestam esses serviços.

Uma chave para o sucesso é uma abordagem abrangente do problema, que passa por entender a proteção social como um conjunto de programas que interagem entre si, e incorporar no desenho fatores condicionantes como informalidade laboral e tendências demográficas.

Gradualismo, compensação para perdedores e combinação de instrumentos

Incorporar mecanismos de mudança gradativa e compensação para os perdedores favorece a implementação bem-sucedida das reformas, tanto por razões de viabilidade econômica ou de espaço fiscal, quanto por razões de viabilidade política.

As reformas realizadas principalmente na década de 1990, com a introdução dos pilares de capitalização nos sistemas de pensões, são um exemplo claro da necessidade de gradualismo. A passagem do regime de repartição para o de capitalização implica que as contribuições dos trabalhadores ativos, em vez de financiar as pensões dos aposentados, passam a acumular-se nos fundos de pensões, o que leva a um desequilíbrio financeiro temporário. Portanto, em geral, todos os países estabeleceram períodos de transição, aplicando o novo regime a uma proporção de pessoas mais jovens, enquanto os trabalhadores mais velhos permaneceram no antigo regime.

Os exemplos na área da saúde e cuidados seguem uma lógica semelhante. Assim, em 2006, o Uruguai aprovou uma reforma estrutural do sistema de saúde que implicou em um aumento significativo da cobertura ao incluir filhos dependentes e cônjuges de trabalhadores dependentes formais, bem como aposentados e pensionistas. Para fazer face ao aumento das despesas implicado pela reforma, e que não vinha acompanhado por um aumento da mesma magnitude das contribuições, foi utilizado um mecanismo de incorporação progressiva dos diferentes grupos ao longo de um período de dez anos, passando de

750.000 beneficiários em 2007 para 2,5 milhões em 2018. No caso do Chile, o Plano de Acesso Universal de Garantias Explícitas (AUGE) focou a expansão da cobertura de saúde principalmente na expansão do conjunto de patologias cobertas. Dessa forma, no início de 2006, foram incorporadas 40 patologias que foram gradativamente ampliadas até cobrir 85 doenças em 2019.

Do ponto de vista político, uma maneira de reduzir a resistência às reformas previdenciárias é excluir da aplicação das novas regras aqueles que já estão aposentados ou relativamente próximos da aposentadoria. Essas pessoas dificilmente seriam capazes de tomar decisões de curto prazo que evitem o impacto negativo que reformas desse tipo teriam sobre sua renda. Portanto, do ponto de vista da equidade e para não alterar as regras do jogo, costuma ser apropriado introduzir gradualmente a aplicação de reformas deste tipo (Jousten, 2007). A falta de compensação aos potenciais perdedores pode gerar pressão para evitar as reformas, mas, inclusive se elas forem aprovadas, podem persistir tensões que ameaçam a sustentabilidade dessas mudanças ao longo do tempo.

A combinação de instrumentos também pode ajudar na viabilidade. De acordo com a ECAF 2019, mais de 45% das pessoas preferem reformas que combinem mudanças na idade de aposentadoria, no nível de benefícios e nas taxas de contribuição, a qualquer opção exclusiva. Além disso, as preferências em relação a esses instrumentos diferem por nível de renda; portanto, uma combinação das mesmas provavelmente convenceria mais pessoas do que uma única opção que enfatizasse interesses conflitantes.

Uma fórmula comum nesse sentido é combinar elementos que ampliam os benefícios com aspectos que melhoram a sustentabilidade financeira. Por exemplo, pode ser criado um benefício mínimo não contributivo, que proporcione às pessoas um aumento dos elementos de segurança contra a pobreza na velhice e, ao mesmo tempo, reduza a generosidade em alguns aspectos do sistema, como aumentar marginalmente a idade de aposentadoria.

Quantificar, medir e comunicar

Outro ingrediente na preparação do terreno para reformas de qualidade é o gerenciamento de informações sobre as projeções e custos futuros associados ao envelhecimento. Isso permitiria, também, identificar o ritmo apropriado de implementação e os custos para potenciais perdedores. A experiência internacional no campo da proteção social mostra que as reformas baseadas em um trabalho técnico sólido, que quantifiquem os desafios e custos da inação, têm maior probabilidade de sucesso (OECD, 2010c).

No entanto, o trabalho técnico por si só pode ser pouco efetivo para facilitar a mudança. É importante comunicar claramente as necessidades de reforma, ter um mandato claro e uma liderança política do Governo que mostre a vontade e o compromisso de agir.

A comunicação é vital, uma vez que os cidadãos de um país possivelmente desconheçam alguns fatores que justificam a reforma e isso pode afetar seu respaldo a ela. No contexto deste relatório, foi realizado um exercício com o objetivo de avaliar, precisamente, os efeitos da informação sobre a predisposição das pessoas às mudanças nos sistemas de proteção social. Em particular, dois grupos foram escolhidos aleatoriamente dentro dos domicílios entrevistados em 10 cidades da região. O primeiro grupo foi informado sobre a evolução e as projeções da expectativa de vida no país, enquanto o segundo grupo não recebeu essa informação. Em seguida, os dois grupos foram questionados se estavam dispostos a aumentar a idade de aposentadoria, diminuir o valor dos benefícios, aumentar as taxas de contribuição ou apoiar uma combinação dessas políticas para manter as contas fiscais equilibradas.

Os resultados deste exercício mostram que o acesso à informação influencia as posições das pessoas sobre como resolver as consequências do envelhecimento para o sistema de pensões. Isso confirmou, em parte, a falta de conhecimento dos padrões de envelhecimento e seu impacto na sustentabilidade dos regimes de pensões. Cabe destacar que essas mudanças nas preferências variam entre os países e dentro de cada país entre os níveis socioeconômicos. Isso aponta para outra razão pela qual é tão relevante a economia política: a heterogeneidade das preferências dentro da sociedade.

Essa falta de informação interatua com a alfabetização financeira, que determina a habilidade das famílias em compreender os aspectos econômico-financeiros. Infelizmente, os cidadãos dos países da região em geral, e especialmente os mais pobres, têm baixo nível de compreensão dos instrumentos financeiros. Isso pressupõe um desafio no início para comunicar a necessidade de reformas.

O equilíbrio entre incentivos, segurança e informalidade

Os sistemas de proteção social podem melhorar a eficiência econômica e o bem-estar dos cidadãos ao fornecer segurança contra riscos para os quais os mecanismos puros de mercado geralmente não oferecem soluções suficientes. No entanto, a resposta das pessoas à existência desses programas pode prejudicar a produtividade e o crescimento e, dessa forma, reduzir o bem-estar. Esse conflito se intensifica em economias com forte informalidade.

Em particular, os sistemas não contributivos, que geralmente têm um efeito positivo no bem-estar social, especialmente para os trabalhadores informais e vulneráveis, podem gerar incentivos para que esses trabalhadores permaneçam no setor informal, o que leva a níveis mais baixos de produtividade e do produto da economia.

Existem evidências a esse respeito. O Programa de Saúde da Família do Brasil aumentou o bem-estar em quase 5%, mas gerou um aumento da informalidade, principalmente entre domicílios com baixos níveis de escolaridade, de aproximadamente 9% (Conti, Ginja e Narita, 2019). Da mesma forma, no caso do programa Seguro Popular no México, embora tenha levado a uma redução de 84% na diferença da mortalidade infantil entre municípios pobres e ricos (Conti e Ginja, 2017), também induziu efeitos adversos sobre a formalidade (Campos -Vázquez, 2014).

Uma situação semelhante ocorre com as pensões. Evidências de vários países da região mostram que as pensões não contributivas são um instrumento eficaz para reduzir a pobreza dos idosos (Bosch, Melguizo e Pagés, 2013). No entanto, um estudo recente da CEPAL, que faz uma revisão da literatura empírica para a região, conclui que quase 70% dos estudos que avaliam o impacto de diferentes programas de pensões

não contributivas observam um efeito significativo e negativo sobre a oferta de trabalho de idosos, especialmente as mulheres (Abramo, Cecchini e Morales, 2019).

Assim, um primeiro princípio fundamental é que, na formulação de programas específicos para expansão da cobertura, é preciso levar em conta os incentivos gerados no mercado de trabalho. Um bom desenho do sistema de proteção social é essencial para alcançar uma cobertura maior ou aumentar a adequação de alguns benefícios e minimizar as concessões em termos de produtividade.

No caso do sistema de pensões, a solução para esta tensão normalmente implica que os montantes das pensões contributivas excedam as pensões não contributivas, o que não é incompatível com os objetivos de redução da pobreza na velhice. Este equilíbrio de uma pensão mínima respeitando a proporcionalidade das contribuições e benefícios, além de equilibrar os objetivos da pobreza e os incentivos, tem respaldo nas preferências dos cidadãos da região, como refletido na ECAF 2019. Em média, mais de 50% dos entrevistados está “totalmente de acordo” que o Estado deva conceder uma renda mínima a todos os idosos, independentemente de quanto eles tenham contribuído.

Este conflito enfraquece à medida que cresce a produtividade do emprego formal. Assim, por exemplo, em países onde a diferença de renda entre os setores formal e informal é grande, os esquemas de proteção social não contributiva podem ser mais generosos, uma vez que, com esse diferencial, fornecer algum acesso aos serviços de proteção social universal ou não contributivo não criaria muitos incentivos para permanecer ou mudar para a informalidade.

As capacidades do Estado

As capacidades estatais na área das políticas de proteção social são um elemento crítico para alcançar uma maior eficácia das mesmas. Um primeiro aspecto são as forças regulatórias. O mercado de serviços de saúde é caracterizado por grandes assimetrias de informação entre provedores, reguladores e usuários. Por seu turno, o mercado de fundos de pensões caracteriza-se por apresentar custos fixos significativos e economias de escala. Por sua vez, os provedores de saúde, seguros e fundos de pensão podem usufruir de poder de mercado, o que distorce os preços e a quantidade de serviços oferecidos. Tudo isso impõe um importante papel regulatório ao Estado na prestação privada desses serviços.

Além de ter força regulatória, no desenho e implementação desses programas, é chave a qualidade da informação disponível para o Governo e a capacidade deste para processá-las com eficácia. Por outro lado, a capacidade de fiscalizar o mercado laboral também pode ter implicações sobre a formalidade e, portanto, sobre a base de contribuintes do sistema.

As evidências existentes apontam desafios para a região em termos de capacidades do Estado. Por exemplo, o índice de qualidade regulatória do Banco Mundial (2019b) mostra que a região está longe das melhores práticas nesse quesito, posicionando-se mais para o meio do ranking.

Em suma, para implementar reformas que possibilitem oferecer benefícios de qualidade aos idosos e ao mesmo tempo manter o equilíbrio financeiro dos sistemas de aposentadoria e saúde, são necessários mais investimentos na construção de capacidades estatais. É preciso dotar o Estado de maior agilidade, transparência e capacidade de gerar e processar as informações que possibilitem a formular e implementar políticas de proteção social.

Relatório de Economia e Desenvolvimento 2020

**Os sistemas de pensões e saúde na América Latina:
os desafios do envelhecimento, as mudanças tecnológicas e informalidade**

A preparação deste relatório é responsabilidade da Vice-presidência de Conhecimento, sob a direção de Pablo Sanguinetti. A edição esteve a cargo de Fernando Álvarez e Guillermo Alves, como assessoria acadêmica de Álvaro Forteza e Marcos Vera-Hernández.

A redação dos capítulos ficou sob a responsabilidade de:

Capítulo 1 A proteção social para idosos e o desafio demográfico - Fernando Álvarez

Capítulo 2 A informalidade laboral e as mudanças tecnológicas: velhos e novos desafios para a proteção social - Pablo Brassiolo e Manuel Toledo

Capítulo 3 Os sistemas de pensões na América Latina - Lian Allub e Guillermo Alves

Capítulo 4 Os serviços de saúde e cuidados frente ao envelhecimento - Dolores de la Mata e Ricardo Estrada

Capítulo 5 Juntando as peças - Christian Daude

A proteção social do século XXI nos países da região será fortemente condicionada pela informalidade laboral, pela automatização e digitalização dos processos produtivos e, principalmente, pelo envelhecimento acelerado da população. De fato, nos próximos 30 anos, a proporção de latino-americanos com 65 anos ou mais dobrará, chegando a quase 18%.

Este relatório se concentra na natureza dos desafios que enfrentam os sistemas de proteção social e as políticas públicas para abordá-los. O seu foco principal são as pensões e a prestação de serviços de saúde e cuidados para os idosos. Seu objetivo é oferecer uma visão abrangente e profunda de ambos sistemas, que leve em conta as interações entre a estrutura demográfica, o mercado de trabalho e os fatores que determinam seu equilíbrio financeiro e sua sustentabilidade. Da mesma forma, oferece algumas chaves para construir uma proteção para os idosos que seja de qualidade e financeiramente sustentável.