SISTEMAS COMPARADOS DE PENSÕES PÚBLICAS E PRIVADAS: UMA AVALIAÇÃO DA EXPERIÊNCIA LATINO-AMERICANA*

CARMELO MESA-LAGO**

RESUMO: Este artigo resumidamente esclarece as principais características dos sistemas de pensões públicas e privadas, assim como suas reformas estruturais e paramétricas. Nuclearmente compara o desempenho, em 10 países da América Latina dos sistemas de pensão privadas, e em 8 países da mesma região, os sistemas de pensões públicas, baseando-se em nove indicadores,: cobertura de mão-de-obra, idade de aposentadoria e níveis de pensão, igualdade de gênero, custos administrativos, contribuições salariais, tendências, diversificação do portfólio de investimentos em fundos de pensão, retorno do capital e equilíbrio financeiro. Contrariamente ao suposto do melhor desempenho dos sistemas privados, este ensaio conclui que o sistema público, segundo os indicadores apontados, apresenta os melhores resultados.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema de Pensões Públicas e Privadas, Direito Comparado.

ABSTRACT: This article briefly explains the main features of public and private pension systems, as well as structural and parametric pension reforms. Its core compares performance, within Latin America, between private pension systems in 10 countries and public pension systems in 8 countries, based on nine indicators: labor force coverage, ages of retirement and pension levels, gender equality, administrative costs, wage contributions, compliance, and portfolio diversification in investment of pension funds, capital returns, and financial equilibrium. Contrary to assumptions in private systems, the article concludes that public systems perform better in most of those indicators.

KEYWORDS: Public and Private Pension Systems, Compared Law.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Comparando o desempenho dos sistemas de pensões públicas e privadas. 3. Conclusão. 4. Referências Bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

A América Latina foi pioneira, no continente, na introdução dos primeiros programas de seguridade social nos anos vinte do século passado, também o foi na privatização dos sistemas de pensões públicas ocorrido em 1981; ademais, nos últimos

-

^{*} Tradução do texto da palestra proferida pelo autor em Porto Alegre (novembro de 2005, na PUCRS), por ocasião do I Seminário Internacional sobre Direitos Fundamentais e Segurança Social, coord. Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet. O texto foi publicado em inglês com o titulo "Public and Private Pensios in Latin America: A Comparative Assessment", in: Sergio Cesaratto (Ed.), Pension Reform and Ageing (Review of Political Economy, vol. 18, n° 3, Julho 2006, pp. 317-334).

^{**} Professor Emérito do Departamento de Economia da Universidade de Pittsburg, EUA

vinte e cinco anos, a região acabou por se transformar num laboratório social onde os programas públicos e privados, de fato, coexistem em dois países, ambos competindo entre si. Dois modelos de privatização latino-americanos influenciaram uma reforma similar na Europa Central e Oriental, bem como a experiência privatizante da seguridade social nos Estados Unidos. Atualmente, dez países privatizaram total ou parcialmente seus sistemas de pensões, oito deles continuam a ter sistemas de pensões públicas, e apenas dois aprovaram leis de privatização, todavia, postergaram a sua implantação. Uma indagação fundamental consiste em saber qual foi o desempenho dos dois tipos de sistemas.

Os sistemas de pensões públicas e privadas de seguridade social são aqui definidos segundo quatro características básicas: contribuições, benefícios, financiamento e gestão [ou administração do sistema. N. Trad.]. O sistema privado está caracterizado por contribuições definidas (são supostamente fixas durante um tempo indefinido), e benefícios indefinidos (porque dependem do valor dos depósitos em contas individuais), integralmente fundamentados em financiamento (FF) e gestão privada, embora possam, também, ser "múltiplos" (públicos, privados ou mistos). De igual modo, o sistema público é caracterizado por contribuições indefinidas (porque tendem a crescer com o passar do tempo), benefícios definidos (legalmente determinados), e por resgatar (pay-as-you-go¹: PYGO) ou na parcial capitalização coletiva (PCC) para o financiamento², e administração pública.

Reformas estruturais substituem um sistema público, total ou parcialmente, por um sistema privado. Reformas paramétricas³ (não-estruturais) tentam fortalecer, em longo prazo – financeiramente – o sistema público, elevando a idade de aposentadoria, ou via o aumento das contribuições, ou ainda, aplicando fórmulas de cálculo mais rígidas. Doze países na América Latina aprovaram leis de reforma estrutural de pensões (não foram implantadas em dois deles) as quais seguem três modelos diferentes: substitutivo, paralelo e misto. A Tabela 1, no seu segmento superior [cf. célula: com reformas estruturais. N. Trad.], classifica os doze países de acordo com o modelo aplicado, e demonstra o ano de início de operação e suas quatro características típicas; o segmento inferior [cf. célula: sem reformas estruturais. N. Trad.] da tabela identifica os oito países que ainda têm sistemas públicos e as suas quatro características.

¹ O sistema de pay-as-you-go é um mecanismo de compensação de orçamento e gestão (aumento de receita e a contrapartida compensatória do aumento de despesa). Trata-se do estabelecimento de um sistema de pensões baseado em regimes de repartição por resgatar (pay-as-you-go = PYGO), a fim de garantir a proteção social e a solidariedade entre gerações, distingue-se do pay-as-you-earn (PAYE) ou pague à medida que ganhe, este foi o sistema recomendado por Keynes para a tributação da renda (income tax). *Nota do tradutor*.

² Partial colletive capitalization financing (PCC) é um instrumento de captação parcial de recursos para prover fundos, no caso, prover fundos para o financimento do sistema de pensões. *Nota do Tradutor*.

³ Reformas paramétricas são as sustentadas por modelos dedicados à análise de questões de duração temporal. São equações (que revelam a forma de integração de variáveis quantitativas ou qualitativas de um sistema) já definitivamente conhecidas e praticadas pela estatística e da econometria. O principal atrativo desta especificação, ou modelos, é a flexibilidade de resultados que potencialmente proporciona. Esta flexibilidade implica que as hipóteses de duração condicional das pensões serem constantes, crescentes, ou decrescentes ao longo do tempo, e são todas potencialmente confirmadas pelos resultados da estimação paramétrica da função de risco a partir desta especificação. *Nota do Tradutor*.

Tabela 1. Modelos e Características dos Sistemas de Pensão Pública e Privada na América Latina, 2005.

Modelo, País e Ano de	Sistema	Contribuições	Benefícios	Financiamento	Gestão
Iniciação da Reforma					
Com reformas estruturais					
Modelo Substitutivo	Privado	Definida	Indefinida	Totalmente	Privada ^c
Chile (1981)				Fundada (FF)	
Bolívia (1997)					
México (1997)					
El Salvador (1998)					
Rep. Dominicana (2003-06)					
Nicarágua ^a					
Modelo Paralelo					
Peru (1993)	Público ou	Indefinido	Definido	Indefinido ^d	Público
Colômbia (1994)	Privado	Definido	Indefinido	FF	Privado ^c
Modelo Misto					
Argentina (1994)	Público ou	Indefinido	Definido	Infundado ^d	Público
Uruguai (1996)	Privado				
Costa Rica (2001)		Definido	Indefinido	FF	Múltiplo
Equador ^b					
Sem reformas estruturais					
Brasil ^b	Público	Indefinido ^e	Definido	Infundado ou	Público
Cuba ^b				Capitalização	
Guatemala				Parcial Coletiva	
Haiti				(CPC)	
Honduras					
Panamá ^b					
Paraguai					
Venezuela ^b					

^a Implementação das Leis de 2000 e 2001 foram adiadas indefinidamente na Nicarágua, devido aos altos custos de transição fiscal no Equador devido a um recurso no Tribunal de Apelação.

Fonte: Mesa-Lago, 2004b, atualizada até meados de 2005.

Seis países seguiram o modelo substitutivo: Chile (o pioneiro em 1981), Bolívia e México (1997), El Salvador (1998), República Dominicana (iniciou em 2003 e estava para ser gradualmente implantado em 2005-06, mas o processo foi interrompido) e Nicarágua (suspenso indefinidamente devido aos custos fiscais insustentáveis, um projeto de lei⁵ apresentado em 2005 restabelece o sistema público). Este modelo paralisa o sistema público (novos segurados não são admitidos) que é substituído pelo sistema privado; suas quatro características básicas são aquelas já identificadas.⁶

DIREITOS FUNDAMENTAIS & JUSTICA Nº 1 – OUT./DEZ. 2007

^b Reformas paramétricas recentemente introduzidas ou em vias de serem introduzidas.

^c Múltiplo na Colômbia, México e República Dominicana.

^d Na Argentina, Peru e Uruguai, mas capitalização individual coletiva na Colômbia e Costa Rica.

^e Contribuições definidas em parte do programa do setor privado no Brasil (contas nocionais⁴).

⁴ No original, *notional accounts*, que traduzimos literalmente por contas nocionais. Nocional é um adjetivo relativo a uma idéia conceitual, portanto, no contexto, o autor quer expressar que as contribuições de parte do programa do setor privado são obtidas de modo teórico e ficto, não fundadas em investigações empíricas ou nos fatos. *Nota do Tradutor*.

⁵ No original "legal draft", que traduzimos por "projeto de lei". *Nota do Tradutor*.

⁶ Com exceção do México onde seu gerenciamento é múltiplo; além disso, todos aqueles que foram assegurados quando a reforma foi decretada podem escolher, no momento da aposentadoria, a melhor pensão entre o sistema público (definido benefício) e o sistema privado (sistema indefinido).

O Chile permitiu ao segurado, no período de aposentadoria, escolher entre o sistema público e o sistema privado; a Bolívia e o México forçaram todos os segurados a migrarem para o sistema privado; a República Dominicana e El Salvador tiverem cortes pela idade, e forçaram os mais jovens a entrarem no sistema privado; em todos os países os novos trabalhadores devem ingressar no sistema privado.

No modelo paralelo, implantado no Peru (1993) e Colômbia (1994), o sistema público não está cerrado, mas reformulado, um novo sistema privado é estabelecido, e os dois sistemas competem um com o outro. Tanto o sistema público quanto o privado tem suas quatro características típicas. O segurado na Colômbia pode migrar de um sistema para outro a cada cinco anos; no Peru há maiores restrições.

O modelo misto foi adotado por quatro países: Argentina (1994), Uruguai (1996), Costa Rica (2001) e Equador (não havia começado a funcionar, ainda em meados de 2005, pelo fato de pender de decisão recurso interposto ao Tribunal Constitucional). Este modelo combina um sistema público, que não é fechado, e proporciona uma pensão básica (primeiro pilar) com um sistema privado que oferece uma pensão suplementar (segundo pilar). Os pilares que indicam os sistemas públicos e privados têm suas quatro características, com exceção que o sistema de gerenciamento do sistema privado que é sempre múltiplo. Na Argentina um sistema público inteiro coexiste com o sistema misto, trabalhadores novos podem escolher entre os dois; na Costa Rica todos os segurados devem pertencer ao sistema misto; no Uruguai os contribuintes mais jovens com rendimento mais altos entram no sistema misto e os contribuintes mais velhos com rendimento mais baixos permanecem no sistema público.

Os outros oito países latino-americanos mantiveram seus sistemas públicos, com suas quatro características típicas (Tabela 1). O Brasil introduziu as reformas paramétricas: no esquema para trabalhadores privados em 1998-1999 (incluindo financiamento baseado nas contas nocionais), e no esquema para empregados públicos em 2004. Cuba tem adotado uma forma paramétrica desde 1994; uma secundária foi aprovada em 2005. O Congresso Panamenho aprovou a reforma paramétrica que entrou em vigor em Junho de 2005, mas o Presidente foi forçado a suspendê-la devido às manifestações públicas. Venezuela aprovou uma reforma estrutural pela primeira vez, mas ela foi abolida pelo atual Governo, que decretou reformas paramétricas em 2002-2005. Ambas as reformas, estruturais e paramétricas, têm sido avaliadas, mas não aprovadas, até meados de 2005 na Guatemala, Honduras e Paraguai; não há informação sobre o Haiti. A reforma paramétrica do sistema de pensões públicas dentro do sistema misto da Costa Rica foi aprovada em 2005, e reformas paramétricas similares estão sendo avaliadas na Argentina e Uruguai (ISSA, 2004, 2005; Mesa-Lago, 2004b, 2005c; CCSS 2005b).

2. COMPARANDO O DESEMPENHO DOS SISTEMAS DE PENSÃO PÚBLICO E PRIVADO

Esta seção compara os resultados de dez sistemas privados em operação, e os oito sistemas de pensões públicas na América latina, baseados em nove indicadores: (1) cobertura de mão-de-obra, (2) idade de aposentadoria e níveis de pensão, (3) igualdade

_

⁷ Com exceção da Colômbia cujo sistema não está resgatado, mas estabelecido na capitalização parcial coletiva, e seu sistema privado não é exclusivamente gerenciado por corporações privadas, mas pode ser múltipla.

de gênero, (4) custos administrativos, (5) contribuições salariais, (6) flexibilidade, (7) diversificação no portfólio de investimentos em fundos de pensão, (8) retorno de capital e (9) equilíbrio financeiro. Apesar das distinções feitas na seção anterior, à classificação dos sistemas públicos e privados é algo arbitrária, porque metade dos sistemas privados tem um componente público complementar ou alternativo, e todos eles são regulados pelo governo e recebem significativos subsídios fiscais.

2.1. Cobertura da Força de Trabalho

Em 2004 cerca de 160 milhões de trabalhadores estavam abrigados por pensões de seguro social na América Latina, ou 31% da mão-de-obra regional; 62% dos acolhidos eram contribuintes do sistema público e 38% do sistema privado; o enorme tamanho do Brasil, que tem um sistema público, explica a predominância pelos que tem cobertura de seguro regional por tal sistema (estimativa do autor baseado na ECLAC, 2004; AIOS, 2005; Mesa-Lago, 2004a). Destes 38% cobertos pelo sistema privado, na verdade 33% estavam no sistema privado e 5% permaneceram no sistema público, embora os números sejam decrescentes. O percentual assegurado nos sistemas privados por país foi: 100% na Bolívia e México; 92-98% no Chile, Peru e El Salvador; 87-90% na Argentina e República Dominicana e 50-54% no Uruguai e Colômbia (os restantes 46-50% estavam no sistema público). No sistema misto da Costa Rica todos os segurados incluíam-se nos dois sistemas — primeiro e segundo pilares (Mesa-Lago, 2005b). O segmento de topo da Tabela compara a cobertura da mão-de-obra antes da reforma estrutural, e em 2004, nos dez países com sistemas privados (Equador e Nicarágua são excluídos porque suas reformas não foram ainda implantadas). Os cálculos, baseados nos contribuintes ativos no mês passado, mostram que a cobertura diminui em todos os países e a média ponderada regional diminuiu de 38% para 26%; a cobertura na Argentina e na República Dominicana e Peru caiu pela metade.8

Tabela 2. Nos sistemas privados: percentual da mão-de-obra coberta pelo sistema público antes da reforma estrutural e pelos sistemas públicos e privados em 2004; nos sistemas públicos: percentual da mão-de-obra coberta em 2001-2003; e países que provêem pensões de assistência social.

Sistema Privado ^a	Cobertura ^b (%) antes da	Cobertura ^b (%)	Pensões de Assistência
	Reforma Estrutural	2004	Social ^c
Argentina	50	26.7	X
Bolívia	12	10.5	f
Chile	64	57.3	X
Colômbia	32	22.2	
Costa Rica	53	46.6	X
República Dominicana	30	14.5	
El Salvador	26	20.1	
México	37	28.0	
Peru	31	12.0	
Uruguai	73	58.8	X
Média ^d	38	26.3	

⁸ As suas séries padronizadas do Chile confirmam a tendência em queda: (i) de 79% em 1973 para 64% em 1980 (anterior a reforma) e 29% em 1982, 58% em 1997 e estagnação portanto, e (ii) de 62% em 1975 p/ 48% em 1980, 62% em 1997 e 58% em 2000. Uma comparação similar para a Argentina mostra um declínio de 35% em 1994 para 26% em 2002 (veja fontes Mesa-Lago, 2005b).

Sistema Público ^e	N.A.	Cobertura (%) ^b	Pensões de Assistência
		2001-2003	Social ^c
Brasil	N.A.	45.9	X
Guatemala	N.A.	21.8	
Honduras	N.A.	15.7	
Panamá	N.A.	58.9	
Paraguai	N.A.	7.3	
Venezuela	N.A.	26.3	
Média ^d	N.A.	41.4	

N.A. Não Aplicável.

- ^a Excluí Equador e Nicarágua porque suas reformas estruturais não forma implementadas ainda.
- b Cobertura baseada nos contribuintes ativos; excluídos assegurados com programas separados: as forças armadas em todos os países, empregados públicos em alguns países e outros pequenos grupos.
- ^cCuba também proporciona pensões de assistência.
- ^d Baseado no número total de contribuintes e força total em todos os países.
- ^e Excluí Cuba e Haiti, porque eles na publicam estatísticas sobre cobertura.

Fontes: Sistemas privados em Mesa-Lago, 2005b, atualizados para o Uruguai; sistemas públicos baseados em Mesa-Lago, 2004a; pensões de assistência social segundo a legislação.

O segmento da célula inferior da Tabela 2 exibe os tipos de cobertura dos sistemas públicos em seis países (não há estatísticas em Cuba e Haiti); somente estimativas de cobertura em 2001-2003 são fornecidos porque não houve reformas estruturais nestes países. Embora estas estimativas enfrentem alguns problemas (veja Mesa-Lago 2004a), a média ponderada é de 41%, o que significa 15 pontos percentuais mais altos do que os 26% de média nos sistemas privados. A cobertura no Panamá e no Brasil é mais alta que nos setes países com sistemas privados, somente a cobertura no Chile, Costa Rica e Colômbia é comparável com cobertura nos dois sistemas públicos e deveria ser relembrado que Costa Rica também tem o mesmo percentual de segurados nos sistemas privados e público (primeiro e segundo pilares).

Estes resultados são ainda mais significantes na perspectiva da reivindicação original de que os sistemas privados estenderiam as coberturas devido a iniciativas mais fortes para filiação do que nos sistemas públicos. Um novo sistema do Banco Mundial avaliando dez anos de reformas estruturais na região reconhece uma "cobertura estagnada" (na verdade, reduzida, como ficou demonstrado) é indicativo do ceticismo do sistema privado, e até a rejeição por parte de muitos trabalhadores (Gill, Packard and Yermo, 2005). As razões para o declínio da cobertura são, o crescimento do setor informal (não cobertos), a cobertura muito baixa de trabalhadores autônomos (estes dois fatores afetam também o sistema público), e a falta de incentivos para filiação devido às crescentes contribuições na maioria das reformas (ver seção 2.5). Somente seis dos 20 países proporcionam pensões de assistência social (não-contribuinte): Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba e Uruguai. Estes são os países com a mais alta cobertura (exceto Panamá), enquanto os restantes 14 países têm falta de cobertura de pensão social e toleram a menor cobertura, um setor informal maior e uma incidência

¹⁰ Bolívia concede uma soma anual para pessoas nascidas em um determinado ano, independente de necessidade (bonosol); tecnicamente isto não é pensão social.

DIREITOS FUNDAMENTAIS & JUSTICA N' 1 – OUT./DEZ. 2007

^f Bolívia concede uma soma anual única para pessoas de idade avançada nascidos em um determinado ano, mas independente da necessidade; isto não é tecnicamente uma pensão de assistência social.

⁹ Para avaliação deste livro veja Mesa-Lago, 2005a.

de pobreza mais alta. As pensões de assistência social aumentaram a cobertura total, por exemplo, na Costa Rica em 5.4% para um total de 52% (CCSS 2005a).

2.2 Idades para a Aposentadoria e Níveis de Pensão

Com o objetivo de melhorar a sustentabilidade financeira, a maioria das reformas estruturais aumentou a idade de aposentadoria para qualificar as pensões de pessoas com idade mais alta, embora várias reformas permitam uma aposentadoria precoce quando a quantidade depositada na conta individual do segurado for suficiente, tanto para uma pensão mínima, quanto para uma pensão mais alta, segundo a média de salários de contribuição no período anterior à concessão da aposentadoria. A Tabela 3 mostra que a idade média normal (legal) para aposentadoria é de 61.4 anos para mulheres nos sistemas privados, contrastado com 57.8 anos nos sistemas públicos, enquanto a idade média para homens é de 63.5 e 60.9 respectivamente. As idades mais altas de aposentadoria resultam da menor expectativa de vida dos pensionistas, a média nos sistemas privados é de 18.3 anos para mulheres e 17.3 anos para homens, comparado com 23.1 e 18.4 anos nos sistemas públicos. Na Bolívia, o país com a menor expectativa de vida na região depois do Haiti a idade para a aposentadoria foi aumentada de 50/55 (mulheres/homens) para 65 anos para ambos os sexos (aumentando em 15 e 10 anos respectivamente), reduzindo drasticamente a expectativa média de vida de um pensionista; no Peru o aumento de idade foi de 55/60 para 65, subindo, portanto 10 anos para mulheres 05 anos para homens e reduzindo, também, a expectativa de vida dos pensionistas. Poucos países, como Costa Rica e El Salvador, não aumentaram a idade para a aposentadoria.¹¹

Tabela 3. Idades usuais de aposentadoria e expectativa de vida dos pensionistas nos sistemas de pensão públicos e privados, aproximadamente, 2004

	Idade de Apo	osentadoria ^a	Expectativa	de Vida ^b
	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens
Sistemas Privados				
Argentina	60	65	22.5	14.5
Bolívia	65	65	14.8	13.3
Chile	60	65	22.9	15.5
Colômbia	57°	62°	24.0	17.4
Costa Rica	65 ^d	65 ^d	19.0	16.3
República Dominicana	60	65	21.4	15.4
Equador	60	60	22.0	19.2
El Salvador	55	60	25.7	18.7
México	65	65	18.8	16.5
Nicarágua	65 ^e	65 ^e	17.6	15.5
Peru	65	65	17.2	15.1
Uruguai	60	60	23.2	18.2
Médias	61.4	63.5	20.8	16.3
Sistemas Públicos				
Brasil	60	65	20.6	14.1
Cuba	55	60	27.2	20.5
Guatemala	$60^{\rm f}$	$60^{\rm f}$	19.4	17.3
Haiti	55	55	20.3	19.5
Honduras	60	65	22.2	16.2

¹¹ A reforma paramétrica no esquema público [Tab. 3] (primeira coluna) na Costa Rica em 2005 manteve as idades previamente previstas, mas reduziu proporcionalmente o valor das pensões (CCSS, 2006b)

DIREITOS FUNDAMENTAIS & JUSTICA Nº 1 – OUT./DEZ. 2007

Panamá	57	62	24.9	17.9
Paraguai	60	60	20.0	17.6
Venezuela	55	60	25.9	18.6
Média	57.8	60.9	22.6	17.7

^a Sistemas privados geralmente permitem aposentadoria quando a conta individual acumulou uma soma para garantir o financiamento de um pensão mínima.

Fontes: Idade de aposentadoria de Mesa-Lago, 2004a; expectativa de vida em 2000-2005 de CELADE, 2005.

As reformas estruturais previam que os níveis de pensão aumentariam nos sistemas privados comparativamente aos sistemas públicos, mas há pouquíssimos dados comparativos para sustentar tal pretensão, e é controvertida, e muito cedo, para a previsão se as pensões privadas serão mais altas do que as pensões públicas no futuro porque o sistema privado ainda não está maduro. No sistema chileno, contudo, é de 24 anos de idade, e em 2001-2002, a média de idade do sistema de pensões privadas (63% de todos os pensionistas) foi 24% mais baixo que a média das pensões públicas; de modo oposto, a inaptidão e a média dos pensionistas foram mais altos, mas a média ponderada de todos os pensionistas privados foi de somente 3% mais alta do que a média das pensões públicas. As projeções na Argentina indicam que as mudanças efetuadas nas contribuições e investimentos durante a crise de 2001–2002 reduziu em 65% a média de pensão privada de um segurado com 30 anos de contribuição. Na Colômbia, pensões públicas tiveram uma taxa mais alta de retorno no sistema privado, uma das razões pelas quais a maioria dos segurados permaneceu no sistema público, mas uma reforma da lei em 2002 modificou a fórmula para reduzir a diferença (Mesa-Lago, 2004b).

2.3 Igualdade de Gênero

As mulheres geralmente têm uma cobertura menor que os homens e suas pensões são menores devido a causas externas e internas ao sistema de seguridade social. As causas externas são: uma taxa mais baixa das mulheres na participação no trabalho, e uma taxa maior de desemprego que a dos homens; discriminação salarial, pois as mulheres estão, proporcionalmente, empregadas em atividades menos qualificadas que são, também, menos remuneradas e geralmente não cobertas pela seguridade social; como resultado, as mulheres acumulam menores contribuições que os homens na vida laboral (têm uma densidade menor de contribuições). Por outro lado, a expectativa de vida das mulheres é de quatro a cinco anos mais alta que a de homens, assim o período de cobertura de suas pensões é mais longo (Bertranou e Arenas de Mesa, 2003).

As causas internas de desigualdade de gênero são encontradas tanto no sistema público, quanto no privado, por exemplo, a idade normal de aposentadoria para mulheres é fixada legalmente em cinco anos mais cedo que para os homens, em cinco sistemas públicos e privados (ver Tabela 3). Isto, juntamente com sua maior expectativa de vida, conduz para períodos médios de pensão de 9-10 anos mais longos que os dos homens. Mas, os sistemas privados acentuam a desigualdade de gênero em três aspectos: (a) eles

^b Média de idades como pensionista à época da aposentadoria.

^cNo sistema público um aumento gradual de idade; nos sistema privado como observado em b.

^d Há uma aposentadoria prematura à idade de 60 e 62 (expectativas de vida de of 23.6 e 19.8 anos), mas com níveis de pensões proporcionalmente reduzidos.

^e No sistema privado; no sistema público idades são de 60 e 65 mas estão para serem gradualmente elevados pela Lei suspensa em 2002.

f Aumentando gradualmente para 65 em 2008.

demandam um número mínimo de contribuições para a percepção da pensão mínima (ex., 20 anos no Chile, 25 anos em El Salvador), e muitos deles aumentaram o número de anos de contribuições exigidos para obtenção das pensões (ex., de 15 para 25-30 anos na República Dominicana), tornando, portanto, mais difícil para as mulheres a sua obtenção; (b) o valor da pensão está baseado nas contribuições pagas por toda a vida ativa laboral ao invés de somente nos últimos anos, como ocorre no sistema público, o qual adversamente afeta mulheres porque a densidade de contribuição delas é mais baixa do que aquela dos homens, e (c) os sistemas privados aplicam tabelas de mortalidade diferenciadas por gênero para calcular as anuidades (enquanto as pensões públicas não), assim a quantidade calculada na conta individual é dividida pela média de expectativa de vida, portanto, as pensões das mulheres são menores que as dos homens e menores ainda se elas se aposentam mais cedo.

O efeito combinado dos fatores acima, na desigualdade de gênero, foi medido no Chile em 2001-2002: a quantidade acumulada nas contas individuais das mulheres foi de somente 32-46% daquela acumulada pelos homens; a substituição da taxa de mulheres foi de 52-57%, contrastado com taxas de 81-86% para homens, e a média de pensão das mulheres aposentadas aos 60 anos de idade foi de 60% daquela dos homens, ou 87% se eles se aposentassem aos 65 (Bertranou e Arenas de Mesa, 2003). De acordo com o Banco Mundial, em todos os países com reformas estruturais, as mulheres continuam a obter taxas mais baixas de retorno que os homens (Gill, Packard e Yermo, 2005). Os sistemas mistos acentuam a desigualdade de gênero se comparados com os sistemas substitutivos, porque o primeiro (público) pilar deveria demonstrar a redução de tal desigualdade, enquanto o segundo (privado) pilar deveria demonstrar sua acentuação. Mas tal efeito compensatório depende da importância relativa dos dois pilares, assim na Costa Rica, o efeito deveria ser maior do que em outros países porque a pensão paga segundo o primeiro pilar, e é o principal benefício, e aquele pago pelo segundo pilar é suplementar, enquanto o oposto é verdadeiro na Argentina.

2.4 Custos Administrativos

O pretendido foi que os sistemas privados, mediante a quebra do monopólio dos sistemas públicos e a introdução da competição reduziriam os custos administrativos. Mas provedores privados múltiplos perderam as vantagens de economias de escala, gastaram recursos consideráveis em publicidade e comissões para vendedores, e ainda obtiveram lucro. Além disso, o autor demonstrou que a competição não funciona adequadamente na maioria dos sistemas e que custos administrativos não diminuíram significativamente. (Mesa-Lago, 2004a, 2004b). Nos sistemas privados os administradores cobram uma comissão (como um percentual de salários) para manutenção de programas de aposentadoria por idade, mais um prêmio, transferido para uma empresa de seguro, para cobrir incapacidades e riscos de sobrevivência. Uma recente avaliação do Banco Mundial reconhece que tais comissões são demasiadamente altas e inaceitáveis para um grande percentual da população, e que somente uma fração de redução na operação de despesas está sendo repassado para os segurados como comissões mais baixas. (Gill, Packard and Yermo, 2005). 12

DIREITOS FUNDAMENTAIS & JUSTICA Nº 1 – OUT./DEZ. 2007

 $^{^{12}}$ Estes autores afirmam que houve uma redução nos custos administrativos no Chile; mas eles eram 2.44% em 2001 e decresceram em 2.27% em 2004, só 0.17 pontos depois de 23 anos de reforma (Mesa-Lago, 2005b).

Tabela 4. Custos administrativos e custos nos sistemas privados em 2004, e custos administrativos nos sistemas públicos em 2000-2004 (como percentual de rendimento)

Sistemas Privados a	Custos b (%)	Lucro (%) c	Sistemas Públicos d	Custos (%)
Argentina	17.4	-16.1	Brasil	1.6
Bolívia	9.0	64.0	Costa Rica g	2.1
Chile	19.8	38.1	Guatemala	8.7
Colômbia	40.3	25.2	Honduras	0.5
Rep.Dominicana	7.0 ^f	-50.8	Panamá	4.8
El Salvador	33.5	33.7		
México	18.7	27.7		
Peru	21.9	38.9		
Uruguai	11.9	48.0		
Média ^e	20.0	26.0	Média ^h	3.5

^a Exclui Costa Rica (que não cobra uma comissão sobre salários, mas um percentual sobre o retorno de capital), e Equador e Nicarágua (seus sistemas não são operacionais).

Fonte: Custos de sistemas privados (estimativas do autor, fórmula no texto) e lucro a partir do IAOS, 2005; sistemas públicos baseados em Durán e Cercone, 2001; Durán, 2003; CCSS 2005a; Mesa-Lago, 2004a, 2005c.

A Tabela 4 compara, pela primeira vez, os custos administrativos dos sistemas privados (somente a comissão de aposentados por velhice) e dos sistemas públicos, padronizados como um percentual de renda¹³. O alcance dos sistemas privados em 2004 era de 7% na República dominicana (subestimado porque há um custo adicional em 30% na soma que excede a média de retorno de capital) para 40% na Colômbia; a média, baseada no total das contribuições salariais e no rendimento total de comissões, nos nove países, foi de 20%. Os custos operacionais (salários, comissões para vendedores, publicidade, outras despesas) apropriaram uma média de 12% dos rendimentos (AIOS, 2004); o resto foi lucro demonstrado na segunda coluna da Tabela 4, também como um percentual de rendimento: sete países tiveram um lucro considerável que varia de 25% na Colômbia para 64% na Bolívia, dois países tiveram perdas (a Argentina devido aos efeitos prolongados da crise, e a República dominicana porque parte da renda não foi incluída no cálculo na medida em que provem de custos adicionais); o lucro de média foi de 26% da renda.

Somente os dados de cinco sistemas públicos estavam disponíveis em 2000-2004 (o sistema público – primeiro pilar – de Costa Rica está incluído); os custos variaram de 0.5% em Honduras a 8.7% na Guatemala. Embora haja uma necessidade por

DIREITOS FUNDAMENTAIS & JUSTICA Nº 1 – OUT./DEZ. 2007

b Rendimentos provenientes de comissões cobradas pelo gerenciamento de programas para idades avançadas (exclui o prêmio para cobrir riscos de incapacidade e sobrevivência = vida).

^c Como percentual de rendimento das comissões para idade-avançada.

^d Exclui Cuba, Haiti, Paraguai e Venezuela por falta de dados.

e Baseados nos rendimentos totais e custo administrativos total.

f Subestimado porque há também uma cobrança no capital de retorno.

^g Sistema público (primeira coluna Tab. 2/3).

h Média não ponderada para quatro países.

¹³ Foram calculados custos administrativos de sistemas privados baseado na fórmula: (I / S x C) 100, onde I é a renda dos administradores por comissões de aposentados por velhice, S é a média de salário dos contribuintes, e C é o número de contribuintes (dados originais de AIOS, 2005). O prêmio para inaptidão (deficientes) e sobreviventes foi excluído do custo.

informação de outros países e unificação de dados, a média não ponderada foi de 3.5%; Brasil tem o maior número de segurados na região e seus custos foram de somente 1.6%, portanto, uma média ponderada provavelmente seria menor. Não há lucros nem comissões para vendedores nos sistemas públicos e sua média de custos foi de 16.5 % menor do que a média dos sistemas privados.

2.5 Contribuições salariais

A Tabela 5 compara, em 2004, o total das contribuições salariais em ambos sistemas. Nos sistemas privados, os menores são: 4.5% na Costa Rica (mas excluindo a comissão e prêmio), 7% na Argentina (reduzido em 11% devido à crise, aumentando gradualmente novamente) e 7% na República Dominicana (mas excluindo a cobrança adicional de retorno de capital). Em outros sete países a contribuição variou de 11.19% no Peru para 15% no Uruguai; a média para todos os países é de 10.67%, mas excluindo Costa Rica e a República Dominicana a média aumenta para 11.9%. Os sistemas adicionais têm uma contribuição adicional para o pilar público: 21.5-27% na Argentina (11% para o trabalhador e 10.5-16% para o empregador), 7.5% na Costa Rica (5% e 6%) e 12.5% no Uruguai (pago integralmente pelo empregador); portanto a contribuição total é muito mais alta. Nos sete sistemas públicos, a contribuição do Brasil é sem dúvida a mais alta (igual à contribuição dos sistemas públicos na Argentina e Uruguai) e eleva a média pública; em outros seis países, a contribuição varia de 3.5% em Honduras para 12.5% no Paraguai. A média pública de 11.1% é um pouco menor do que a média privada de 11.9%, mas diminui para 8.3% se a contribuição do Brasil for excluída.

Tabela 5. Contribuições totais nos sistemas privados e públicos (como percentagem de salários), e distribuição da percentagem de contribuição total entre o empregado e o empregador, em 2004

Sistemas	Contribuição ^a (%)			Sistema		Contribuição	(%)
Privados	Total ^b	Trabalhador	Empregador	Público	Total ^b	Trabalhador	Empregador
Argentina	7.00^{d}	100.00	0.0	Brasil	28.00	28.6	71.4
Bolívia	12.21	100.00	0.0	Cuba	12.00	0.0	100.0
Chile	12.27	100.00	0.0	Guatemala	5.50	33.3	66.7
Colômbia	13.50	25.0	75.0	Honduras	3.50	28.6	57.1
Costa Rica	4.50^{d}	55.6	38.9	Panamá	9.50	71.1	28.9
Rep.				Paraguai	12.50	39.2	60.8
Dominicana	7.00	28.8	71.2	Venezuela	6.75	12.4	87.6
El Salvador	13.00	46.2	53.8				
México	11.00	23.5	56.4				
Peru	11.19	100.00	0.0				
Uruguai	15.00 ^d	100.00	0.0				
Média	11.90	65.2	24.5	Média ^c	11.10	30.0	69.4

^a Inclui depósito na conta individual, comissão e prêmio.

Fontes: Sistemas privados a partir dos AIOS, 2005; sistemas públicos e distribuições na Legislação.

Reformas estruturais eliminaram totalmente a contribuição na Bolívia, Chile e Peru, e a reduziram na Argentina e Uruguai (nestes dois sistemas mistos o empregador

^b O Estado tem uma contribuição na Costa Rica, México e Honduras.

^c Média não ponderada; em sistemas privados, excluem Costa Rica (porque a comissão não é cobrada nos salários, mas no retorno de capital e há um prêmio) e a República Dominicana (porque há uma comissão adicional no retorno de capital).

^d Sistemas mistos tem contribuições adicionais para o esquema público.

trabalhadores (Bolívia, Colômbia, El Salvador, Nicarágua, Peru e República Dominicana), somente três países aumentaram também a contribuição do empregador. Na maioria dos países, a eliminação ou redução da contribuição do empregador resultou em um aumento na contribuição do trabalhador ou no déficit fiscal ou ambos. Juntamente com a contribuição, trabalhadores são totalmente responsáveis pelo pagamento da comissão e prêmio, exceto na Colômbia e na República Dominicana onde eles são repartidos pelos empregadores. De acordo com as normas mínimas do International Labor Office (ILO, 2005), o trabalhador não deveria pagar mais do que 50% da contribuição total, portanto, os países que eliminaram a contribuição do trabalhador violaram tal norma. A tabela 5 mostra que uma média de 65% da contribuição total nos sistemas privados é paga pelos trabalhadores e 24.5% pelos empregadores (os restantes 10.3% são pagos, em três países, pelo Estado). De modo inverso, em todos os sistemas públicos, tanto o empregador quanto o trabalhador contribuem (em Cuba somente o empregador) e o empregador tem o encargo mais alto: uma média de 69.4% da contribuição total versus 30% pago pelos trabalhadores (o restante 0.6%, em um país, é pago pelo Estado), portanto, todo o sistema público, com exceção do Panamá, se submete a norma mínima do ILO.

contribui para o esquema público); seis países aumentaram a contribuição dos

Os onerosos custos administrativos, prêmios e lucros nos sistemas privados reduzem os valores descontados dos salários a serem depositados nas contas individuais. Em 2004, uma média de 25% da contribuição total foi para comissões e prêmios, enquanto os restantes 75% foram depositados, mas na Argentina e México somente 64% foi depositado e os restantes 36% foram custos (AIOS, 2005). O argumento convencional que a contribuição privada alta permite uma pensão melhor já foi contestado, e nós também demonstramos que a probabilidade de vida média vida de pensionistas por idade é menor dentro dos sistemas privados que nos sistemas públicos. Se custos administrativos e lucros fossem reduzidos a contribuição privada poderia ser cortada substancialmente. Por outro lado, as altas contribuições são um desincentivo para flexibilidade, como nós discutiremos na próxima seção.

2.6 Flexibilidade

Compreende-se que os sistemas privados proporcionam incentivos para a flexibilidade (propriedade de conta individual, estreito relacionamento entre contribuições e nível de pensão), conseqüentemente, há uma prevenção da evasão, sob a declaração de salários e atraso de pagamentos porque quanto mais dinheiro é depositado na conta individual mais alta seria a eventual pensão. O Banco Mundial adverte que "Apesar do tempo que passou desde que foram implementadas reformas em vários países, a esperada melhora nos incentivos atribuível à introdução de contas de aposentadoria individuais não foi rigorosamente testada", mas, posteriormente, reconhece que aquela flexibilidade é evitada facilmente, lançando uma dúvida, assim, sobre a utilidade de sistemas privados compulsórios, pelo menos nos atuais altos níveis contribuições, portanto, recomenda uma diminuição da atual alíquota de contribuição para melhorar a flexibilidade (Gill, Packard e Yermo, 2005:101,231). Embora uma comparação de flexibilidade com sistemas públicos, anteriores à reforma não seja possível por causa da falta de dados sistemáticos, a Tabela 6 demonstra que os incentivos alegados não estão

funcionando nos sistemas privados: o percentual de segurados que são contribuintes ativos (no último mês) diminui continuamente em todos os países em 1998-2004 com poucas exceções. A taxa d flexibilidade em 2004 variou de 35% na Argentina para 68% na Costa Rica, e a média ponderada dos dez países caiu de 57.9% em 1998 para 40.7% em 2004. A padronização do último mês de contribuição (antes que uma contribuição dos últimos dez ou doze meses) resultou em uma queda dramática na taxa de flexibilidade, no México ela caiu 13 pontos percentuais em 2001, na Colômbia 10 pontos em 2004, e na Bolívia 8 pontos em 2003. No Chile, parte dos empregadores apropriou-se das contribuições retidas ao invés de transferi-las para os administradores do sistema privado e o débito, por esta razão, cresceu seis vezes em 1990-2002, foi o equivalente a 1% do fundo de pensão total em 2002 e 43% não foi recolhido. (Mesa-Lago, 2004a).

Tabela 6. Segurados nos Sistemas Privados que contribuíram no último mês, Dezembro 1998 a Dezembro 2004 (em percentagem)

Sistemas Privados	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	48.9	44.3	39.1	29.0	33.2	35.2	35.4
Bolívia	b	b	b	47.0	46.9	39.0	44.9
Chile	52.8	53.4	50.9	53.7	51.0	51.9	50.4
Colômbia	n.a.	51.6°	48.5°	48.7°	47.6°	48.7°	39.0
Costa Rica				n.a. ^d	n.a. ^d	73.1	68.1
Rep. Dominicana						58.5	49.8
El Salvador	67.2	63.7	55.2	53.2	47.6	46.3	41.9
México	63.4 ^e	60.2 ^e	57.9 ^e	44.7	41.7	39.3	38.8
Peru	45.6	45.7	41.7	41.2	39.4	41.9	39.9
Uruguai	67.4	58.7	53.9	53.2	45.1	52.7	52.5
Média ^a	57.9	55.5	51.0	43.5	42.1	42.3	40.7

n.a. = não disponível

Fonte: Séries do Autor baseado em AIOS, 2000-2005; exceto Colômbia em 1999-2002 de Mesa-Lago 2005b.

Em contraste com séries padronizadas de flexibilidade nos sistemas privados, há um grande vácuo de informação sobre a flexibilidade nos sistemas públicos, portanto, é impossível fazer uma comparação neste indicador. Em Cuba, virtualmente, não há atraso de pagamentos porque 95% das empresas são estatais e seus contribuintes são essenciais para o esquema; somente 15% dos trabalhadores contribuem e todos eles estão empregados em empresas estatais. No Panamá a demora nos pagamentos foi de 12% da renda em 1998, dados mais recentes não estão disponíveis. No Paraguai e Venezuela há altas percentagens de evasão, mas não há estatísticas sobre atraso de pagamentos. (Mesa-Lago, 2004a).

2.7 Diversificação no Portfólio de Investimentos em Fundos de Pensão

Também é pressuposto que sistemas privados de pensão ajudarão no desenvolvimento de mercados importantes, criarão instrumentos financeiros novos e diversificarão a pasta de investimentos para a proteção contra riscos. O Banco Mundial identifica vários problemas enfrentados nos investimentos de fundos de

^a Baseado no número total de associados e contribuintes em todos os países com dados disponíveis.

^b Antes de 2001, um contribuinte foi um segurado e tinha pelo menos uma contribuição desde o início do sistema.

Em 1999-2003, um contribuinte era um segurado e tinha pelo menos uma contribuição nos últimos seis meses.
In 2001-2002, um contribuinte foi segurado e teve pelo menos uma contribuição no ano passado.

^e Em 1998-2000 um contribuinte foi segurado e teve uma contribuição nos últimos dois meses.

pensão: custos fiscais de transação induziram muitos governos a estabelecerem tetos para instrumentos de investimento, restrição as securitizações estrangeiras e favorecimento dos instrumentos de dívida pública; é muito baixo financiamento do setor privado por bônus e ações; altos juros pagos por bônus do governo resultaram em altos lucros de capital, mas estes não podem ser mantidos no longo prazo, pois ajustes fiscais reduziram a margem de lucro obtida com a dívida pública, e há um risco de inadimplência (Gill, Packard and Yermo, 2005).

Tabela 7. Distribuição percentual dos fundos de pensão nos sistemas privados e públicos por investimento em instrumento financeiro, Dezembro 2004.

Sistemas Privados ^a	Dívida Pública	Instituições Financeiras	Não- Financeira	Ações	Fundos Mútuos	Emissões Estrangeiras	Outros
					etc.		
Argentina	62.0	6.6	2.0	12.7	4.8	10.3	1.7
Bolívia	67.5	5.6	16.9	7.5	0.0	1.5	1.1
Chile	18.7	28.5	7.1	15.7	3.1	26.8	0.2
Colômbia	48.5	16.6	19.6	6.2	2.2	6.7	0.1
Costa Rica	73.1	14.2	7.9	0.1	1.5	0.0	3.2
Rep. Dominicanab	32.5	61.8	0.7	3.8	0.0	0.0	1.3
El Salvador	83.5	10.5	5.8	0.2	0.0	0.0	0.0
México	85.5	4.9	9.6	0.0	0.0	0.0	0.0
Peru	24.2	11.4	11.5	37.7	1.4	10.2	3.4
Uruguai	57.9	36.9	4.2	0.0	0.0	0.0	1.0
Médias ^c	55.3	19.7	8.5	8.4	1.3	5.6	1.2
Sistemas Públicos ^d							
Panamá	51.6	42.8	3.1	0.4	0.0	0.0	0.0

^a Exclui Equador e Nicarágua porque seus sistemas não estão implementados ainda.

Fonte: AIOS, 2005; Panamá de Mesa-Lago, 2005c; médias são estimativas do autor.

A Tabela 7 mostra que o portfólio está longe de diversificação em 2004 nos dez sistemas privados: em cinco deles, 62-86% foi de investimentos na dívida pública e, em outros dois, 49% e 58%; somente o Chile, a República Dominicana e o Peru tiveram uma parte secundária em dívida pública; a média investida em dívida pública nos dez países foi de 55%. O investimento em ações foi, em média, de somente 8%, e foi somente significante na metade dos países (8-38%). A alternativa para investir em instrumentos estrangeiros é proibida em vários países; a média era 5.6% e era significante em só quatro países (7 - 27%).

A metade dos sistemas públicos estão no PYGO e, portanto, tem falta de reservas e investimentos. A outra metade tem reservas e investimentos, mas dados recentes estão somente disponíveis para o Panamá: 51.6% de seu portfólio estava em dívida pública em 2004 (mais baixo que a média para os sistemas privados), e não houve investimento em ações e instrumentos estrangeiros. Informações dispersas, da Guatemala e Honduras, indicam que a maioria dos seus investimentos estão, também, na dívida pública. O componente público dos sistemas mistos da Costa Rica foi 82% investido na dívida pública, e no sistema público do modelo paralelo da Colômbia

b Distribuição inclui fundos de pensão pública e privada; o fundo privado é todo investido em papéis de bancos comerciais e associações de poupança.

^c Distribuição de média não ponderada dos fundos totais por instrumento financeiro.

^dBrasil, Cuba, Haiti e Venezuela estão no PYGO; não há dados na Guatemala, Honduras e Paraguai.

teve 88.6% investidos naqueles instrumentos, ambos percentuais são mais altos que o de seus parceiros privados (CCSS 2005a; SBC 2005). Mais dados sobres sistemas públicos são exigidos para obter conclusões sólidas, mas parece que ambos os sistemas, privado e público, com poucas exceções, sofrem de excessivas concentrações nos instrumentos da dívida pública, um problema intensificado em pequenos países sem mercado de capitais ou com mercados incipientes.

2.8 Retorno de Capital

O retorno de capital, de investimentos nos fundos de pensão privados, está exibido na Tabela 8 em médias anuais reais desde o princípio do sistema até 2004: 12.9% no Uruguai; 9.9%; 10.4% na Argentina, Bolívia, Chile e El Salvador; 6.7% para 7.7% na Colômbia, Costa Rica, México e Peru, e -8.8% na República Dominicana; a média não ponderada dos dez países foi de 7.3%; se a República Dominicana fosse excluída a média aumentaria para 9.1%. Estes são retornos brutos sem subtrair o custo de comissão, portanto o retorno líquido é mais baixo, mas nenhum dos países e nem suas associações regionais (AIOS) publicam os retornos líquidos. O cálculo do retorno líquido é difícil porque a comissão pode variar de mês para mês, mas estimativas aproximadas dos três países são: 7.6% de retorno bruto e 4.3% líquido no Peru, 7.7% e 5.9% no México, e 9.9% e 8.1% em El Salvador (comissões de AIOS, 2000-2005). Em 1981-2000, a taxa bruta de retorno ponderado do Chile foi 11.9 pontos percentuais menores do que o Indexador de Preços de Ações da Bolsa de Valores de Santiago; e em 1993-2000, a taxa bruta do Peru foi mais baixa do que a taxa de depósitos bancários ou Brady Bonds¹⁴(Mesa-Lago 2004b; Gill, Packard e Yermo, 2005).

Tabela 8. Média real de retorno do capital bruto nos Sistemas de Pensão Pública e Privada

Sistema Privado ^a	Média de Retorno do Capital	Sistema Público ^c	Média do Retorno Capital
	(%) ^b		(%) ^d
Argentina	9.9	Guatemala	10.4
Bolívia	10.4	Honduras	6.2
Chile	10.2	Panamá	5.6
Colômbia	6.9		
Costa Rica	6.7		
Rep. Dominicana	-8.8		
El Salvador	9.9		
México	7.7		
Peru	7.6		
Uruguai	12.9		
Média ^b	7.3	Média ^b	7.4

^a Exclui Equador e Nicarágua porque seus sistemas não estão implementados ainda.

Fonte: Sistemas Privados de IOAS, 2005; Sistemas Públicos de Mesa-Lago, 2004a, 2005c.

__

b Não-ponderada.

^c Brasil, Cuba, Haiti e Venezuela não têm investimentos; dados não disponíveis no Paraguai.

^d Média anual: Guatemala em 1999-2000, Honduras em 1994-2002, Panamá em 1996-2002.

¹⁴ Os Brady Bonds, títulos que levam o nome do então Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Nicholas Brady, resultaram da negociação de dívidas externas de países emergentes. Os títulos oriundos dessas negociações ficaram conhecidos como Bônus Brady e, até hoje, representam o maior volume de títulos de países emergentes negociados no mercado secundário. *Nota do Tradutor*.

As anteriores figuras se referem à média do período inteiro desde que a reforma entrou em vigor, mas se somente o período até os meados dos anos noventa é considerado, a média é muito mais alta, enquanto o período desde 1995 é muito mais baixo em virtude de várias crises econômicas e de câmbio. Tais flutuações envolvem sérios riscos: se o segurado aposenta-se num período de "pico" no mercado de títulos, sua pensão será boa, mas a quantidade acumulada na sua conta individual pode diminuir drasticamente durante uma crise, especialmente se ela é prolongada como na Argentina. Este risco é atenuado nos modelos mistos porque seu primeiro pilar garante um benefício definido enquanto o segundo pilar está submetido à volatilidade do retorno de capital.

O índice de retorno de capital nos sistemas públicos estão disponíveis somente para três países, e em diferentes períodos entre 1994 e 2002: 10.4% na Guatemala, 6.2% em Honduras e 5.6% no Panamá, para uma média de 7.4% similar às dos sistemas privados, no entanto mais baixas do que as médias privadas quando a República Dominicana é excluída. Além disto, deveria ser considerado que quatro sistemas públicos têm falta de investimentos, e se eles fossem incluídos nos cálculos, a média pública diminuiria significativamente. Embora as pensões públicas sejam menos afetadas pela volatilidade do mercado que as pensões privadas, por causa do benefício garantido definido, elas não estão imunes à falta de diversificação de portfólio e incorrem em baixos índices de retorno de capital que possivelmente consumam reservas e provoquem desequilíbrio.

A excessiva concentração na dívida pública, comum a ambos os sistemas, leva a uma dependência dos juros fixados pelo governo, um perigo para futuro retorno de capital e para o nível de pensão, a Argentina foi o pior caso: até 2000 o país tinha a média anual mais alta de retorno bruto (15%), porque a taxa de juro do governo foi muito alta, embora houvesse a advertência de que poderia ser sustentada a longo termo. Sob forte pressão fiscal, o governo forçou os administradores de pensões a converterem instrumentos em dólares para títulos "garantidos" por pesos; a superintendência de pensões apoiou este movimento elevando o teto de investimento na dívida pública; a crise de 2001-2002 levou a desvalorização do peso, uma redução na taxa de juros, e uma drástica queda no fundo, o retorno de capital (9.9% em 2004) e a pensão projetada em dólares. Contrariamente, no Chile quando a crise de 1982-1983 ameaçou o novo sistema privado, a superintendência de pensões desempenhou um papel positivo e crucial, promovendo a diversificação no portfólio e, após 21 anos, cortou a parcela investida na dívida pública de 50% para 19% (Mesa-Lago, 2005b).

2.9 Equilíbrio Financeiro

Defende-se que os sistemas de pensões privadas geram um acúmulo de capital mais significante que os sistemas de pensões públicas porque estão totalmente lastreados em contribuições definidas, que conseguem gerenciar melhor às mudanças demográficas (envelhecimento da população), evitar o aumento de contribuições, e eliminar o déficit fiscal a longo termo. Como a expectativa de vida aumenta uma contribuição definida não pode ser mantida em longo prazo sem um corte no nível de pensão.

Tabela 9. Fundo de Pensão Acumulado em 2004 e custo fiscal em 2001 nos sistemas privados e reservas e equilíbrio financeiro nos sistemas públicos em 2000-2004.

Sistemas Privados	Fundo (2004) Milhões de US dólares	Acumulado (%) do PIB	Custo Fiscal ^a % do PIB 2001	Sistemas Públicos	Reservas (2000-2004) Milhões de US dólares	% do PIB	Balanço Financeiro ^a (% do PIB) 2000-2004
Argentina	18.306	12.0	-2.5 ^d	Brasil	80,000g	18.0 ^g	-4.4
Bolívia	1.716	20.5	-3.5	Costa Ricab	1.071	6.1	+1.2
Chile	60,799	59.1	-7.2e	Cuba	0	0	-2.2
Colômbia	11,067	10.3	-1.6	Guatemala	498	2.4	+0.2
Costa Ricab	476	2.7	n.a.	Panamá	1,681	13.0	-0.3
R. Dominic.	488	1.9	n.a.	Paraguai	n.a.	n.a.	+0.4
El Salvador	2,148	13.7	-1.4	Venezuela	0	0	-2.4
México	42,524	5.8	-0.5				
Peru	7,820	11.0	-0.7				
Uruguai	1,678	16.1	-4.0 ^f				
Médias ^c	14,702	15.3	-2.7	Médias ^c	11,893	6.6	-1.1

^a Superávit (+) e déficit (-); nos custos fiscais de sistemas privados, nos rendimentos anuais do sistemas públicos menos gastos.

Fontes: Fundos acumulados de Sistemas Privados de AIOS 2005; balanço do Banco Mundial, 2005; outros de Mesa-Lago, 2004a; Ferreira-Coimbra e Forteza, 2004. Reservas de Sistemas Públicos de Durán e Cercone 2002; CCSS 2004, 2005; Mesa-Lago, 2004, 2005c.

A alegação de um maior acúmulo de capital nos fundos de pensão é sustentada pela Tabela 9, embora com diferenças significantes entre os países segundo o tamanho de suas economias, número de segurados, níveis salariais, retorno de capital e o tempo em que o sistema esteve em operação. Os acúmulos mais altos em 2004 foram em países com as maiores economias e número de assegurados assim como também as reformas mais antigas: Chile (\$ 60.8 bilhões), México (\$ 42.5 bilhões), Argentina (\$ 18.3 bilhões), Colômbia (\$ 11 bilhões) e Peru (\$ 7.8 bilhões). Inversamente, os acúmulos mais baixos foram em países com economias menores e menor número de segurados, como também com reformas mais recentes: Costa Rica (\$ 476 milhões) e República Dominicana (\$ 488 milhões).

Como um percentual do PIB, o fundo acumulado variou de 1.9% na República Dominicana para 59% no Chile. E ainda o acúmulo de capital mais alto, na região, foi no Brasil, país com a segunda maior economia e o maior número de segurados (US\$ 80 bilhões e 18% do PIB), que não tem um sistema privado compulsório, mas um sistema público com pensões suplementares voluntárias financiadas por empregadores e empregados. As reservas em percentual do PIB nos únicos três sistemas públicos, segundo os dados disponíveis são: 13% no Panamá (maior do que nos dois sistemas privados), 6.1% no pilar público da Costa Rica (maior do que em dois sistemas privados), e 2.4% na Guatemala (similar aos dois sistemas privados). Mas os sistemas públicos do Brasil, Cuba e Venezuela têm falta de reservas, portanto,

74

^b Segundo pilar (privado) e primeiro pilar (público).

c Não-ponderada.

^d Na verdade ponderada 4.6% anualmente em 1995-2001.

^e Ponderada 5.7% anualmente em 1981-2000.

f O déficit foi de 4.5% em 2000 e mostrou uma tendência de crescente desde 1996.

g Capital acumulado em fundos de pensão suplementares (segundo pilar).

defendem a alegação de um acúmulo de capital maior nos sistemas privados.

Mas se a acumulação de capital é um lado da moeda nos sistemas privados, o déficit fiscal é o outro lado; ele é o resultado de três despesas principais, geradas por reformas estruturais, sempre financiadas pelo Estado sob de condições divergentes: (a) o déficit operacional no sistema público fechado que é repartido com todos os seus pensionistas, mas não com os contribuintes ou com muito poucos deles; (b) o "bônus de reconhecimento", *id est*, o valor de todas as contribuições para o sistema público fechado pago por esses segurados que migraram para o sistema privado, e (c) a pensão mínima garantida a todos os segurados com uma quantia nas suas contas individuais insuficiente para financiar uma tal pensão.

O déficit operacional é enfrentado por todos os sistemas reformados embora mais dentre aqueles de um tipo específico (particularmente se todos os segurados no sistema público fossem obrigados a migrar para o sistema privado) porque o débito de pensão implícito (valor atual de obrigações de longo prazo) é explícito ecriado totalmente e imediatamente. Sistemas mistos e paralelos deveriam confrontar déficits menores (pelo menos em médio prazo) porque eles não cerram totalmente seus esquemas públicos e somente parte de débito implícito é feito explícito. O "reconhecimento de títulos" e de pensão mínima são garantidos por todos os países, exceto por aqueles com um modelo misto porque continuam com pilar público e pagam uma pensão (de nível divergente); os modelos substitutivos da Bolívia e do Peru, contudo, não garantem uma pensão mínima, e o México não paga os "títulos de reconhecimento" devido à opção dada ao segurado no momento da aposentadoria. Os benefícios mais generosos durante a transição são os garantidos pelo Chile, portanto, este é o país com o mais alto déficit fiscal; outros países (Bolívia, El Salvador, Peru) restringiram os benefícios com o objetivo de cortar tais déficits. (veja Mesa-Lago, 2004b).

O Banco Mundial estima o déficit fiscal nos sistemas privados como um percentual do PIB em 2001, estão apresentados na Tabela 9 e alguns deles são questionáveis: 2.5% para Argentina comparada com a média doméstica calculada em 4.6% em 1995-2001; 3.5% para Bolívia, mas também 5% na mesma publicação do Banco Mundial, e 4% no Uruguai, mas com uma estimativa doméstica de 4.5% em 2000, exibindo uma tendência crescente desde 1996. No Chile, o país com a mais longa reforma em operação, o déficit fiscal anual ponderado de 5.7% de PIB em 1981-2000 versus 7.2% em 2001. Além disso, as estimativas de 2001 do Banco para Argentina, Bolívia, Colômbia e Chile são mais altas que as projeções feitas para o ano pelos especialistas no início da reforma. Por último, e não mesmo importante, as projeções do Banco para 2050 são mais altas do que suas próprias estimativas para 2001 na Argentina, Colômbia e México, indicando, portanto, que custos fiscais aumentarão ao invés de diminuírem em muitos países para um período de cerca de 50-60 anos (Gill, Packard e Yermo, 2005; Mesa-Lago 2004a).

O equilíbrio financeiro (rendimentos menos gastos) dos sistemas públicos como

-

Não obstante, na Colômbia as reservas do sistema público decresceram 67% em 2000-2005 (SBC 2000-2005), e no Peru o Estado financia 80% do sistema público e, segundo uma projeção, suas reservas serão esgotadas em 2009 (Morón e Carranza, 2003).

percentual do PIB em vários anos entre 2000 e 2004, também mostrado na Tabela 9, indica que três deles tiveram um superávit: Costa Rica 1.2%, Guatemala 0.2% e Paraguai 0.4%. Contrariamente, quatro países tiveram déficit: Brasil 4.4%, Cuba 2.2%, Panamá 0.3% e Venezuela 2.4%. a média não ponderada do balanço financeiro em sete sistemas públicos foi deficitária em 1.1% de PIB, enquanto a média do custo fiscal em oito sistemas privados foi deficitária em 2.7% do PIB; embora estes dois indicadores não sejam tecnicamente comparáveis, a média do déficit privado é quase duas vezes a média do déficit público. Todavia, sistemas públicos não tornaram explícito o débito de pensão implícito e, portanto, não é justo comparar seus balanços com aqueles dos sistemas privados que não os efetuaram. Infelizmente, temos falta de projeções padronizadas do equilíbrio dos sistemas públicos similares aquelas do Banco Mundial para os custos fiscais nos sistemas públicos, mas há projeções atuariais nos seis sistemas públicos que contrastam a atual contribuição com a projetada para obter equilíbrio a longo termo. A atual contribuição da Guatemala de 5.5% é, na verdade, excessiva e somente 3.9% seriam necessários, enquanto a atual contribuição de Honduras de 3.5% não exige aumento. A contribuição de Costa Rica está sendo gradualmente aumentada de 7.3% para 9.5% para equilibrar o sistema até 2035. Por outro lado, as contribuições atuais em três países precisam ser incrementadas: em Cuba de 12% para 15%, no Panamá de 9.5% para 16% e na Venezuela de 6.8% para 11% ¹⁶ e, ainda, este equilíbrio de contribuições não se afigura muito elevado se comparados com os dos sistemas privados, e menores que as contribuições combinadas dos sistemas mistos (cf., Tabela 5).

3. CONCLUSÃO

Embora a classificação de sistemas de pensões em privados e públicos seja um pouco arbitrária e tendo sido impossível juntar estatísticas nas comparações de vários sistemas públicos, este artigo compilou evidências que, ao contrário das alegadas vantagens dos sistemas privados sobre os sistemas públicos, o oposto, segundo os seguintes indicadores, parece ser o verdadeiro: (a) a cobertura de pensões tende a ser mais alta nos sistemas públicos que em sistemas privados (a cobertura média de seis sistemas públicos é 1.7 vezes mais alto que a média de dez sistemas privados), e após as reformas estruturais, em todos os países, a cobertura tem diminuído em vez de aumentar, consequentemente, negando os supostos incentivos para a afiliação em sistemas privados; (b) a maioria dos sistemas privados elevou as idades de aposentadoria de homens e mulheres e as médias de idade são mais altas que as médias de idade correspondentes aos sistemas públicos; (c) há nenhuma sólida evidência, por enquanto, que pensões privadas sejam mais elevadas que pensões públicas; (d) a média dos custos administrativos como percentual de rendimentos em sistemas privados são quase seis vezes mais altas que em sistemas públicos, por causa de perda de economias de escala, alto custo de comissões para corretores e publicidade, como também os significativos lucros; (e) a média de contribuição salarial nos sistemas privados é mais alta que nos sistemas públicos, 65% da contribuição total nos sistemas privados

¹⁶ No esquema público do sistema misto da Costa Rica a contribuição atual de 7.5% será aumentada gradualmente para 9.5% em 2009-2020 (CCSS, 2005b).

é paga pelos trabalhadores comparado com somente 30% nos sistemas públicos, três sistemas privados violaram a norma mínima de ILO de que o trabalhador não paga mais do que 50% da contribuição total; (f) ao contrário dos incentivos esperados para flexibilidade nos sistemas privados, há uma tendência de baixa no percentual de segurados que pagam suas contribuições (uma média de 41%), não há dados nos sistemas públicos para fazer esta comparação; (g) a maioria dos sistemas privados falharam ao diversificar seus portfólios de investimento e preservar uma concentração significante na dívida pública, e pouco investimento em acões e instrumentos estrangeiros, dados escassos a partir de sistemas públicos indicam problemas similares; (h) o retorno de capital médio nos sistemas públicos e privados são similares, os retornos privados são brutos e os retornos líquidos (após deduzirem o custo de comissões) são mais baixos, colocando para baixo a média privada; porque o benefício garantido definidos nos sistemas públicos e mistos estão menos sujeitos a volatilidade do retorno de capital do que sistemas privados; (i) acúmulo de capital na maioria dos sistemas privados são mais altos do que na maioria dos principais sistemas públicos, embora o maior acúmulo esteja nos esquemas de pensão suplementar para o sistema público do Brasil e (j) embora a comparação não seja tecnicamente apropriada, a média do déficit fiscal/PIB nos sistemas privados é cerca de duas vezes a média do déficit do balanço financeiro/PIB nos sistemas públicos, custos fiscais nos sistemas privados não diminuíram significantemente e em alguns países aumentaram, projeções para 2050 indicam que metade dos sistemas privados terão déficits mais altos do quem em 2001. Para empreender comparações mais precisas em vários indicadores, mais dados são necessários, provenientes do sistema público, em termos de flexibilidade, distribuição de portfólio e retorno de capital médio, enquanto mais dados são necessários em relação aos sistemas privados no que diz com os níveis de pensões.

Agradecimentos: O autor é grato pelos comentários da Dr^a Katharina Müller, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin, e David Bravo, Universidad de Chile, Santiago, como também pelo material fornecido por Fabio Durán, ILO Office, Lima.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS) (2000 to 2005). *Boletín Estadístico AIOS*, 1-12.

Bertranou, F. and Arenas de Mesa, A., eds. (2003) *Protección social y Género en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, Chile: ILO).

Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) (2004, 2005a) *Anuario Estadístico 2003 and 2004* (San José: Departamento de Estadística).

Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) (2005b) *Reglamento del Seguro de Vejez, Invalidez y Muerte* (San José: April 26).

Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) (2005) "Tablas Abreviadas de Mortalidad" (Santiago: http://eclac.cl/Celade/publica/bol67/tablas.xls (September 6).

Durán, F. (2003) Diagnóstico de la Seguridad Social en Honduras (Geneva: ILO).

Durán, F. and Cercone, J. (2001) *La Seguridad Social en Guatemala* (Guatemala: Fundación Friedrich Ebert, UNDP).

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2004). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2004* (Santiago, Chile).

Ferreira-Coimbra, N. and Forteza, A. (2004) *Protección Social en Uruguay: Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2002* (Santiago, Chile: ILO).

Gill, I. S., Packard, T. and Yermo, J. (2005) *Keeping the Promise of Social Security in Latin America* (Palo Alto, Cal.: Stanford University Press and World Bank).

International Labor Office (ILO) (2005) Agreement N° 102, 1952 (Geneva: http://www.ilolex.ilo. ch:1567/English/doc/convdisp.htm.

International Social Security Association (ISSA) (2004, 2005) Trends in Social Security (Geneva).

Mesa-Lago, C. (2004a) Las Reformas de Pensiones en América Latina y su Impacto en los Principios de la Seguridad Social (Santiago, Chile: CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, 144).

Mesa-Lago, C. (2004b) An appraisal of a quarter century of structural pension reforms in Latin America, *CEPAL Review*, 84 (December), pp. 59-82

Mesa-Lago, C. (2005a) Assessing the World Bank Report "Keeping the Promise," *International Social Security Review*, 58 (2-3), pp. 97-117.

Mesa-Lago, C. (2005b) Structural pension reform ("privatization") in Latin America, *The Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*, G. Clark, A. Munnell and M. Orszag, eds., forthcoming.

Mesa-Lago, C. (2005c) Problemas de la seguridad social en Panamá y recomendaciones para su reforma (Panamá: Fundación Friedrich Ebert).

Morón, E. and Carranza, E. (2003). Diez Años del Sistema Privado de Pensiones: Avances, Retos y Reformas 1993-2003 (Lima: Universidad del Pacífico).

Superintendencia Bancaria de Colombia (SBC) (2000 to 2005) Comunicado de Prensa (Bogota: http://www.superbancaria.gov.co).

(Tradução de: Mariângela Milhoranza – Revisão de: Carlos Alberto Molinaro)