

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

Relatório sobre a Seguridade Social na América 2010

Seguridade Social e Mercados de Trabalho
ao Longo do Ciclo Econômico



Conferência Interamericana de Seguridade Social

D.R. ©2009. Conferência Interamericana de Seguridade Social

Calle San Ramón s/n Col. San Jerónimo Lídice

C.P. 10100 México, D.F.

Tel: (5255) 53774700

Fax: (5255) 53774703

ciss@ciss.org.mx

<http://www.ciss.org.mx>

ISBN-13: 978-968-9483-06-9

Primeira Edição: outubro do 2009

Desenho e Formação: Lucero Durán

Impresso no México por

Profesionales Gráficos de México (PROGRAMA), S.A. de C.V.

Av. Unión (Bodega) No. 25 Col. Tlatilco Deleg. Azcapotzalco

C.P. 02860 México, D.F.

A Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS) é um organismo internacional técnico e especializado, de trabalho permanente, constituído em 1942 por os dirigentes da seguridade social do Continente Americano, reunidos em Santiago de Chile.

O objetivo da CISS é o desenvolvimento da seguridade social nos países da América, por tanto, fomenta a difusão dos avanços da seguridade social e a cooperação e intercâmbio de experiências entre as instituições e administrações de seguridade social.

A CISS, mediante suas publicações, recopila e difunde os avanços da seguridade social na América e ao mesmo tempo formula recomendações para que sejam consideradas nas políticas e programas de planejamento de outros países.

CONFERÊNCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDADE SOCIAL

Presidente

Instituto Mexicano del Seguro Social, México
Daniel Karam Toumeh

Vices-presidentes

Ministério da Previdência Social, Brasil (2008)
Helmut Schwarzer

Positiva Compañía de Seguros, Colômbia (2009)
Gilberto Quinche Toro

Social Security Administration, Estados Unidos da América (2010)
Diane Braunstein

Auditor Fiscal

National Insurance Scheme, São Vicente e Granadinas
Lennox Tim

Secretário-Geral

Gabriel Martínez

Diretor do CIESS

Miguel Ángel Fernández Pastor

Coordenadores das Sub-regiões

I. Andina

Corporación para el Desarrollo de la Seguridad Social, Colômbia
Juan Carlos Cortés

II. Centro Americana

Caja del Seguro Social, Panamá
Elsebir Ducreux de Castillero

III. Cone Sul

Ministério da Previdência Social, Brasil
Mônica Cabañas Guimarães

IV. América do Norte e Caribe Anglo

National Insurance Scheme, São Vicente e Granadinas
Reginald Thomas

V. México e Caribe Latino

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, México
Luis Gerardo Treviño Leal

Presidentes das Comissões Americanas de Seguridade Social

Atuária e Financiamento (CAAF)
Caja de Compensación Los Andes, Chile
Eusebio Pérez

Idosos (CADAM)
Asociación Mutual de los Agentes de los Organismos para la Tercera Edad, Argentina
Jorge D' Angelo

Jurídico Social (CAJS)
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, México
Edna Barba y Lara

Médico Social (CAMS)
Instituto Mexicano del Seguro Social, México
Santiago Echevarria Zuno

Organização e Sistemas Administrativos (CAOSA)
Social Security Administration, Estados Unidos da América
Diane Braunstein

Prevenção de Riscos no Trabalho (CAPRT)
Superintendencia de Riesgos del Trabajo, Argentina
Juan Horacio González Gaviola

Representantes das Sub-regiões no Comitê Permanente

I. Andina
Instituto Nacional de Seguros de Salud, Bolivia
Romel Yuri Rivero Herbas

II. Centro Americana
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Guatemala
Alfredo Rolando del Cid Pinillos

III. Cone Sul
Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Chile
Claudio Reyes Barrientos

IV. América do Norte e Caribe Anglo
National Insurance Scheme, São Vicente e Granadinas
Reginald Thomas

V. México e Caribe Latino
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Cuba
Marta Elena Feitó Cabrera

Representante dos Membros Associados
Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, Costa Rica
Carlos Martínez

**CONSELHO DE DIRETORES DO
CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDOS DE SEGURIDADE SOCIAL**

Presidente

Instituto Mexicano del Seguro Social, México
Daniel Karam Toumeh

Representantes das Sub-regiões

I. Andina

Seguro Social de Salud, Peru
Pío Fernando Barrios Ipenza

II. Centro Americana

Caja Costarricense de Seguro Social, Costa Rica
Eduardo Doryan Garrón

III. Cone Sul

Instituto de Previsión Social, Paraguai
Amado Gill Pessagno

IV. América do Norte e Caribe Anglo

Social Security Board, São Cristóvão e Nevis
Sephlin Lawrence

V. México e Caribe Latino

Instituto Dominicano de Seguros Sociales, República Dominicana
Sabino Báez García

Representante dos Membros Associados

Caja de Compensación Los Andes, Chile
Eusebio Pérez

Índice

Página

Apresentação	xiv
I. A Grande Depressão e a Recessão Global Atual	1
I.1 Introdução.....	3
I.2 A Grande Depressão vs. a Atual Recessão.....	3
I.3 Estabilizadores Automáticos e Recessões: Impostos e Seguridade Social.....	8
I.4 As Respostas dos Governos para Enfrentar a Atual Recessão.....	11
I.5 A um Futuro Favorável.....	14
II. Desemprego e Salários Durante os Ciclos Econômicos na América	17
II.1 Introdução.....	19
II.2 Desemprego, Emprego Formal e Salários Durante os Ciclos Econômicos.....	20
II.2.1 Desemprego e Emprego Formal.....	20
II.2.2 Salários.....	30
II.3 Conclusões.....	37
III. Seguro Desemprego: Um Instrumento Necessário para um Estado Contemporâneo	39
III.1 Introdução.....	41
III.2 Definição de Desemprego.....	42
III.3 Evolução Recente do Desemprego.....	43
III.4 Principais Programas de Seguro Desemprego na América.....	51
III.4.1 Argentina.....	54
III.4.2 Barbados.....	56
III.4.3 Brasil.....	57
III.4.4 Canadá.....	59
III.4.5 Chile.....	60
III.4.6 Colômbia.....	63
III.4.7 México.....	65
III.4.8 Estados Unidos.....	65
III.4.9 Uruguai.....	69
III.5 Plano da Política e Administração do Seguro Desemprego.....	70
III.5.1 Teorias que Melhoram o Plano de um Programa de Seguro Desemprego.....	70
III.5.2 Plano Administrativo.....	71
III.5.3 Plano das Políticas.....	72
III.6 Conclusões.....	72
IV. Crise Financeira e os Sistemas de Pensões	75
IV.1 Introdução.....	77
IV.2 Antecedentes da Crise de 2008: Reformas dos Sistemas de Pensões a Partir dos Anos Oitenta.....	77
IV.3 Debate sobre a Reforma de Pensões.....	81
IV.4 Tormenta Econômica Perfeita.....	82

IV.4.1 Impacto da Crise Financeira sobre os Planos de Pensões.....	83
IV.4.2 Impacto Financeiro da Crise de Pensões	92
IV.4.3 Impacto Fiscal da Crise de Pensões.....	95
IV.4.4 Impacto das Crises Fiscais nos Planos de Pensões.....	98
IV.5 Considerações Finais e Recomendações de Política.....	100
IV.6 Anexo.....	104
V. Projeções do Gasto em Saúde nos Países do Continente Americano.....	109
V.1 Introdução.....	111
V.2 Fatos Estilizados.....	114
V.3 Resultados.....	117
V.3.1 Do Gasto em Saúde.....	117
V.3.2 Cálculos do VVE.....	124
V.4 Conclusões e Recomendações para a Política Pública.....	126
Referências.....	129

Tabelas

I.1	Redução na Produção durante a Grande Depressão e Recessão Atual, Vários Países.....	5
I.2	Aumento na Taxa de Desemprego Durante a Grande Depressão e Atual Recessão.....	5
III.1	Número de Beneficiários do Programa de Seguro Desemprego na Argentina, 2001-2008.....	54
III.2	Chile: Benefícios com Direito ao Fundo Solidário.....	63
III.3	Chile: Benefícios sem Direito ao Fundo Solidário.....	63
III.4	IPessoas que Não Estão na Força de Trabalho, Primeiro Trimestre de 2008 e 2009, sem Ajuste por Temporada, Estados Unidos.....	69
IV.1	Contas de Aposentadoria no Mundo.....	79
IV.2	Parâmetros Competitivos do Mercado de Contas Individuais para a Aposentadoria. Região da América Latina.....	80
IV.3	Rendimentos Reais Anuais sobre Ativos Financeiros.....	83
IV.4	Total de Ativos Financeiros Globais em 2006.....	85
IV.5	Investimento Total nos Fundos Privados de Pensões.....	93
IV.6	Fundos de Pensões de Contas Individuais para a Aposentadoria em América Latina (2003-2008).....	94
IV.7	Custo Fiscal do Envelhecimento.....	96
IV.8	Impacto Fiscal da Crise Financeira.....	99
IV.9	Impacto sobre os Déficits Fiscais da Crise Financeira e da Crise do Envelhecimento.....	100
V.1	Resposta do Gasto em Serviços de Saúde a Aumentos na Renda.....	119
V.2	Proporção do Gasto Nacional em Saúde como Percentagem do PIB e Esperança de Vida do Grupo de 0 a 4 Anos.....	123
V.3	Cálculos do Benefício Marginal de Salvar uma Vida.....	125

Gráficos

I.1	Índices de Preços dos Produtos Agrícolas Básicos.....	7
I.2	Índices de Preços do Cobre e do Petróleo.....	7
I.3	Movimento do Número de Pensionistas dado um Determinado Número de Anos Antes e Depois da Mudança no PIB Real.....	10
II.1	Taxa Anual de Variação no PIB nas Principais Regiões das Américas.....	20
II.2	Movimento da Taxa de Desemprego Feminino dado um Número Determinado de Anos Antes e Depois da Mudança no PIB Real.....	22
II.3	Movimento da Taxa de Desemprego Masculino dado um Número Determinado de Anos Antes e Depois da Mudança no PIB Real.....	24
II.4	Taxa de Desemprego e os Ciclos do PIB.....	25
II.5	Movimento do Número de Afiliados dado um Número Determinado de Anos Antes e Depois da Mudança no PIB Real.....	29
II.6	Índice do Salário Real e os Ciclos do PIB.....	31
II.7	Movimento do Índice de Salários dado um Número Determinado de Anos Antes e Depois da Mudança no PIB Real.....	34
III.1	Taxa de Desemprego Calculada a Partir das Pesquisas sobre a Força de Trabalho, Média de Período.....	45
III.2	Taxa de Desemprego por Região, Total, 2002-Abril de 2009.....	46

III.3	Projeções das Taxas de Desemprego em dois Panoramas para a América Central e República Dominicana, 2009.....	46
III.4	Diferenças entre o Período Médio de Duração do Desemprego em Zonas Rurais e Urbanas, 2003.....	47
III.5	Diferenças entre o Período Médio de Duração do Desemprego em Níveis de Educação, 2003.....	47
III.6	Taxas de Desemprego na América Central e República Dominicana, 2007.....	48
III.7	Quociente entre as Taxas de Desemprego Juvenil (15-24) e as de Maiores de 24 Anos, Ambos Sexos, 2005.....	48
III.8	Duração de Desemprego a Curto e Longo Prazo nos Países da OCDE, 2007.....	49
III.9	Incidência do Desemprego a Longo Prazo (12 Meses ou Mais) como Porcentagem do Desemprego Total.....	49
III.10	Subemprego na América Central e República Dominicana, 2007.....	50
III.11	Quociente de Subemprego Invisível a Subemprego Visível na América Central e República Dominicana, 2007.....	50
III.12	Pessoas que Não Estão na Força de Trabalho e que Querem Trabalho ou Estão Marginalmente Aderidos ao Mercado de Trabalho, Estados Unidos, Primeiro Trimestre.....	51
III.13	Taxa de Desemprego em Países Seleccionados Durante Anos Recentes, Ambos Sexos.....	52
III.14	Valor dos Fundos de Desemprego, Chile, Outubro 2002-Maio 2009.....	62
III.15	Pessoas que Receberam Benefícios por Desemprego no Mês, Abril de 2003 a Março de 2009.....	62
III.16	Empresas Afiliadas às Caixas de Compensação Familiar: 1997-2008.....	64
III.17	Trabalhadores Afiliados às Caixas de Compensação Familiar: 1997-2008.....	65
III.18	Contribuições Recebidas e Benefícios Pagos: Estados Unidos, 1983-2008.....	66
III.19	Reclamações Iniciais do Programa Estadual de SD: Estados Unidos, Janeiro 2001-Maio 2009.....	67
III.20	Pessoas que Esgotaram Totalmente os Benefícios por Desemprego: Estados Unidos, Janeiro 2005-Abril 2009.....	67
IV.1	Pensões OCDE: Taxas Reais de Rendimento.....	86
IV.2	Pensões da América Latina: Taxas Reais de Rendimento.....	87
IV.3	Valor Acumulado dos Fundos de Contas Individuais de Pensões na América Latina.....	87
IV.4	Distribuição de Ativos de Pensões Privadas.....	89
IV.5	Principais Investimentos por Tipo na América Latina.....	90
IV.6	Rendimento Real dos Fundos de Pensões e Proporção do Portfólio em Dívida Pública: Histórico.....	91
IV.7	Rendimento Real dos Fundos de Pensões e Proporção do Portfólio em Dívida Pública: 2008	91
IV.8	Impacto Fiscal da Crise Financeira.....	97
V.1	Proporção do Gasto em Saúde na Renda Disponível.....	114
V.2	Estado de Saúde: Esperança de Vida ao Nascer Observada.....	116
V.3	Coefficientes da Equação da Produção de Saúde Ordenados por Renda Per Capita.....	118
V.4	Prognósticos do Gasto em Saúde como Proporção da Renda Disponível.....	120
V.5	Prognósticos de Esperança de Vida do Grupo de 0 a 4 Anos.....	122
V.6	Renda Per Capita e VVE (medido pelo BMSV).....	126

Quadros

I.1	Impactos Sociais da Grande Depressão nos Países da América Latina e do Caribe.....	8
I.2	Políticas de Trabalho Durante a Atual Recessão, em 30 de junho de 2009.....	11
II.1	Regulações de Mercados de Trabalho e Emprego.....	36
III.1	Normas de Elegibilidade e Benefícios do Seguro Desemprego do Brasil, 2009.....	58
IV.1	Tendências Demográficas e os Sistemas de Pensões.....	103
IV.2	Custos Operativos e Eficácia da Regulamentação nos Fundos de Pensões.....	105
V.1	A Importância dos Gastos em Saúde nas Finanças dos Estados Unidos.....	113

Acrônimos e Abreviaturas

AFC	Administradora de Fundos de Inatividade, Chile
AIOS	Associação Internacional de Agências Supervisoras de Fundos de Pensões
ALC	América Latina e o Caribe
AVAC	Ano de vida ajustado pela qualidade
BD	Benefício definido
BMSV	Benefício marginal de salvar uma vida
CCF	Caixas de Compensação Familiar, Colômbia
CD	Contribuição definida
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
EVN	Esperança de vida ao nascer
FCS	Fundo de Inatividade Solidária, Chile
FMI	Fundo Monetário Internacional
FONEDE	Fundo para o Fomento do Emprego e Proteção ao Desemprego, Colômbia
INEI	Instituto Nacional de Estatística e Informática, Peru
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MTESS	Ministério de Trabalho, Emprego e Seguridade Social, Argentina
NIS	Instituto de Seguridade Social, Barbados (National Insurance Scheme)
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMB	Escritório de Administração e Orçamento, Estados Unidos (Office Management and Budget)
OMS	Organização Mundial da Saúde
OPS	Organização Pan-americana da Saúde
PAMT	Políticas ativas do mercado de trabalho
PIB	Produto interno bruto
SC	Seguro de inatividade, Chile
SD	Seguro desemprego
TD	Taxa de desemprego
TLCAN	Tratado de Livre Comércio da América do Norte
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância (United Nations Children's Fund)
VVE	Valor da vida estatística

EQUIPE DE TRABALHO E AGRADECIMENTOS

O Relatório sobre a Seguridade Social no Continente Americano 2010 foi possível graças à colaboração de pesquisadores da Conferência Interamericana de Seguridade Social. O Relatório é um esforço conjunto do Centro Interamericano de Estudos sobre a Seguridade Social e da Secretaria Geral. O Relatório 2010 foi dirigido por Gabriel Martínez (Secretário Geral), Nelly Aguilera (Coordenadora de Pesquisa), Martha Miranda (Coordenadora de Publicações) e Liliana Charles (Coordenadora Geral). O Capítulo II foi baseado em um documento de trabalho escrito por Gabriel Martínez, Nelly Aguilera e Alejandro Montesinos. O Capítulo III foi escrito por Gabriel Martínez e Silke Fontanot. O Capítulo IV foi baseado em um documento de trabalho escrito por Liliana Fargo. O Capítulo V foi baseado em um documento de trabalho escrito por Gabriel Martínez, Nelly Aguilera y María Quintana. Para o conteúdo do texto, as opiniões e comentários de Miguel Ángel Fernández Pastor, diretor do CIESS, foram bem-vindos. Gostaríamos também de agradecer aos nossos tradutores, María Claudia Liévano e Simone Tosta, e aos nossos revisores, María Luisa Galicia, Liliana Charles, Nelly Aguilera. E, finalmente, Silke Fontanot fez um trabalho excepcional na parte editorial deste Relatório.

Este Relatório sobre a Seguridade Social no Continente Americano trata da relação entre os ciclos econômicos e a seguridade social. Não é demais dizer que esta é a principal razão de por que temos a seguridade social. Muitos outros objetivos são frequentemente relacionados no discurso público de pensões: saúde ou seguro desemprego passa a um segundo plano quando se trata de questões de perda em massa de emprego, aumento da incerteza das famílias sobre a sua capacidade econômica para cuidar dos idosos, dos incapacitados e das crianças, e do temor de enfrentar uma grave doença e não poder ter acesso a serviços adequados de atendimento médico.

Este Relatório pretende oferecer uma visão de alguns dos principais problemas que surgiram a partir de meados de 2008. Assim, ficou claro que uma boa parte do sistema econômico mundial estava em uma situação difícil devido a que a recessão ia ser profunda. Mais tarde, em setembro, quando um pânico bancário roubou o ar do sistema financeiro mundial, as taxas de desemprego aceleraram sua marcha ascendente. No primeiro trimestre de 2009, quase nenhum país ficou livre dos prejuízos.

Os temas sobressalentes que são analisados neste Relatório são os limites do seguro desemprego e a falta do mesmo em muitos países, os desafios que os governos nacionais enfrentam, financeiramente debilitados para afrontar o problema da falta de cobertura e das deficiências estruturais dos sistemas de pensões que foram tensionados pela queda dos preços dos ativos, como resultado da recessão econômica.

O primeiro capítulo relaciona a crise atual com a Grande Depressão. A comparação histórica mostra duas diferenças importantes: em primeiro lugar, os governos de hoje estão muito mais preparados para apoiar a economia nacional e enfrentar a recessão, e, em segundo, a seguridade social proporciona um marco para evitar condições de excessiva dor para as famílias. No entanto, o desemprego é confirmado no segundo capítulo como uma questão importante. O desemprego a longo prazo é um perigo presente para a maioria dos países da nossa região. Por outra parte, os salários reais se mantiveram constantes. Por isso, o capítulo III se centra nas questões de seguro desemprego. Uma conclusão a que se chega é que houve uma evolução favorável sobre esses programas, do Canadá até o Chile, mas no meio, a maioria dos países ainda não usam esta ferramenta básica de proteção social.

O Capítulo IV trata de questões relativas aos sistemas de pensões. Talvez este tenha sido o efeito mais dramático dos acontecimentos econômicos mundiais. Do Norte do Continente até a América do Sul, os fundos de pensões sofreram perdas importantes, e é pouco provável que aqueles que se aposentarem nos próximos 5 a 10 anos recuperem completamente os níveis das pensões que esperavam ter antes da crise. O enfraquecimento dos tesouros nacionais significa que este não é somente um «problema de capitalização», pois também os sistemas de repartição terão mais dificuldades para pagar pensões mais altas do que esperavam. O texto apoia a opinião de que a melhoria na governança dos sistemas de pensões nem sempre foi considerada dentro

do primeiro plano, na agenda de reformas, desde a década de noventa, e que a crise atual está recalçando os problemas estruturais.

Por último, o Capítulo V resume os resultados obtidos pelos pesquisadores da CISS e do CIESS sobre o futuro do seguro de saúde e os gastos nacionais de saúde. Longe de serem postas em segundo plano, as questões sobre os seguros de saúde ocuparam os primeiros lugares do debate político nas Américas, e talvez não pudesse ser de outra maneira. O valor da seguridade social aumenta em épocas de recessão econômica. A seguridade não é um luxo, mas uma necessidade básica de uma sociedade contemporânea pacífica. O texto trata de uma questão muito concreta: quanto se pode esperar que cada país gaste em serviços de saúde nas próximas décadas? O capítulo proporciona resultados para todos os países e esperamos que incentive a pesquisa no Continente sobre o tema. As controvérsias sobre o seguro de saúde são relacionadas de maneira contundente com esse ponto.

Neste momento, não é possível argumentar de maneira convincente a favor da recuperação rápida da economia mundial. No entanto, é possível trabalhar na melhoria dos programas de seguridade social.

Gabriel Martínez
Secretário Geral

CAPÍTULO I
A GRANDE DEPRESSÃO E A RECESSÃO GLOBAL ATUAL

CAPÍTULO I

A GRANDE DEPRESSÃO E A RECESSÃO GLOBAL ATUAL

I.1 Introdução

O Relatório de Seguridade Social das Américas 2010 se centra na relação entre a crise econômica mundial e a seguridade social. Vamos revisar como os ciclos econômicos estão associados com as variáveis-chave de desemprego e salários; analisaremos o papel do seguro desemprego e a maneira pela qual os sistemas de pensões evoluíram nessas novas condições. Temos também um capítulo final relacionado com a questão das expectativas a longo prazo dos gastos de saúde.

Este capítulo introdutório oferece dados que põem em perspectiva a atual recessão econômica, comparada com a Grande Depressão, que começou em 1929, e que é um período de referência quando analisam-se as crises mundiais. Isso pretende explicar brevemente o papel da seguridade social e os programas de trabalho durante as recessões. Essa informação permitirá que compreendamos as ações públicas na área de seguridade social que estão sendo trabalhadas e aquelas que faltam para enfrentar eventos importantes como as recessões.

Embora a recessão que começou em 2008 seja o suficientemente grande como para justificar sua comparação com a Grande Depressão, ela está longe de ser um clone. Os governos nacionais estão melhor preparados para responder às perturbações financeiras e, como se verá, as taxas de salário se mantiveram relativamente estáveis, os preços das

mercadorias que determinam os rendimentos de exportação de vários países não têm uma declinação a médio prazo e a seguridade social está fazendo o trabalho esperado, isto é, a proteção dos rendimentos do trabalhador e o acesso aos serviços de saúde. As principais alertas referem-se ao aumento do desemprego, ao risco de uma recuperação sem emprego, assim como à falta de cobertura que afeta grandes grupos sociais.

I.2 A Grande Depressão vs. a Atual Recessão

Entre 1929 e fins dos anos trinta a economia mundial sofreu um prolongado episódio de baixa produtividade, alto desemprego e conflito social. De fato, poucos anos depois se desenvolveu a maior guerra da história da humanidade. Como resposta a isso, durante os anos trinta e quarenta a Europa ocidental, as Américas e algumas nações asiáticas trabalharam para estabelecer programas de seguridade social nacional para a velhice e a incapacidade, para o desemprego, para a saúde e para apoiar as viúvas e as mães solteiras.

Muitos países tinham antes alguma forma de proteção social, mas a característica distintiva do movimento disparado pela Grande Depressão foi a adoção pelos Estados nacionais de um compromisso permanente com os princípios de solidariedade, através de agências grandes, bem estruturadas e com fontes de financiamento claramente

estabelecidas. Desde então, essas agências têm tido um papel preponderante na relação entre os cidadãos e a sociedade em geral. Não exageramos quando dizemos que a Grande Depressão é considerada como o episódio histórico no qual a seguridade social contemporânea foi definida.

Os acontecimentos que ocorreram a partir de 2007 indicaram a probabilidade de uma recessão econômica nos Estados Unidos. Um pânico bancário devastou o sistema financeiro mundial durante o mês de setembro de 2008, e a recessão se converteu em um evento mundial. Alguns perguntaram se esse episódio poderia se converter numa nova Grande Depressão. Não podemos estar totalmente certos disso, já que no momento em que este capítulo foi escrito a recessão ainda não tinha terminado. De qualquer maneira, a recessão atual é, sem dúvida, profunda. Podemos comparar os dados da Grande Depressão com os que correspondem ao episódio atual para aprender sobre as diferenças e sobre o papel que o seguro social tem.

Embora haja muitos aspectos interessantes que podem ser analisados em torno às depressões, nos centramos em quatro variáveis que são importantes para os fins deste Relatório, dado que elas se relacionam com o comportamento do mercado de trabalho e do bem-estar das famílias. Além disso, não revisaremos as causas da Grande Depressão nem da recessão atual, porque esse não é o nosso objetivo. Queremos insistir no estudo de como a seguridade social está respondendo e como podemos melhorar sua resposta às crises. A seguir, listamos um resumo dos principais acontecimentos durante a Grande Depressão e a atual recessão:

i) Durante a Grande Depressão, o produto industrial e o produto interno bruto (PIB) caíram drasticamente na América do Norte, na América Latina e no Caribe (ALC), gerando pobreza nas cidades. Para os países desenvolvidos, a queda foi surpreendentemente elevada (de 30 a 40 por cento na produção industrial), e um pouco menos no PIB. Os países da América Latina

tiveram um comportamento mais heterogêneo. A recessão foi severa para o Chile, México, Nicarágua e El Salvador. Foi menos grave para a Argentina, Costa Rica, Colômbia, Costa Rica e Honduras. Segundo Christina Romer (2003), atualmente a responsável pelo Conselho de Assesores Econômicos do Presidente Barack Obama, a América do Sul foi capaz de lidar com a Depressão melhor que a Europa ou a América do Norte. Os dados mostram que o atual descenso foi importante, mas as quedas observadas são menores que aquelas da Grande Depressão, para quase todos os países (ver o Quadro I.1).

ii) O desemprego foi a faceta mais evidente da Grande Depressão nos países industrializados. Durante o episódio, o desemprego aumentou consideravelmente, chegando a atingir na maioria dos países cifras superiores a 20 por cento. Na Alemanha, um país que estava ainda enfraquecido devido às consequências da Primeira Guerra Mundial, houve uma taxa de desemprego do 36,2 por cento (Quadro I.2). Infelizmente, há muito pouca informação para os países de ALC para esses anos. Diaz-Alejandro (1988) conjectura que nos países mais industrializados da América Latina, altas taxas de desemprego aberto nas zonas urbanas não eram um fenômeno importante, ao menos durante os primeiros anos da Depressão, porque os salários eram flexíveis e os fluxos de migração à região (da Europa) e das zonas rurais às zonas urbanas foram detidas e inclusive revertidas. Na recessão atual, a taxa de desemprego aumentou nos países mais desenvolvidos e nos países de ALC, no entanto, a taxa de desemprego não cresceu tanto como foi durante a Grande Depressão. Quando este Relatório estava sendo escrito, nenhum país nas Américas reporta um índice de desemprego superior a 12 por cento.

Tabela I.1
Redução na Produção durante a Grande Depressão e
Recessão Atual, Vários Países

País	PIB		Produção Industrial	
	Durante a Grande Depressão (pico à parte mais baixa ^{1/})	Durante a recessão atual (pico à situação atual ^{2/})	Durante a Grande Depressão (pico à parte mais baixa ^{1/})	Durante a atual Recessão (pico à situação atual ^{3/})
Estados Unidos	30.4	3.9	46.8	15.1
Grã Bretanha	3.6	4.9	16.2	13.7
Alemanha	15.9	6.9	41.8	20.5
França	10.0	3.2	31.3	16.9
Canadá	N.D.	2.3	42.4	17.4
Argentina ^{4/}	14.0	9.9	17.0	7.1
Brasil ^{4/}	1.0	12.2	4.0	13.7
Chile ^{4/}	33.0	6.4	23.0	17.5
Colômbia	(4.0)	1.3	(9.0)	15.6
Costa Rica ^{4/}	5.0	4.8	(10.0)	5.8
Guatemala	15.0	N.D.	18.0	16.1
Honduras	3.0	N.D.	8.0	N.D.
México	16.0	8.8	31.0	11.8
Nicarágua	32.0	N.D.	29.0	17.9
El Salvador ^{4/}	18.0	4.5	34.0	20.7

Notas: N.D = não disponível. Os parênteses significam crescimento positivo 1/Médias de 1929 a 1932; 2/Estados Unidos Trim. 2, 08 – Trim. 2, 09; Grã Bretanha Trim. 1, 08 – Trim. 1, 09; Alemanha Trim. 1, 08 – Trim. 1, 09; França Trim. 1, 08 – Trim. 1, 09; Canadá Trim. 4, 07 – Trim. 1, 09; Argentina Trim. 2, 08 – Trim. 1, 09; Brasil Trim. 4, 08 – Trim. 1, 09; Chile Trim. 2, 08 – Trim. 1, 09; Colômbia Trim. 3, 08 – Trim. 1, 09; Costa Rica Trim. 1, 08 – Trim. 1, 09; México Trim. 2, 08 – Trim. 1, 09; o Salvador Trim. 4, 08 – Trim. 1, 09. 3/Estados Unidos jan, 08 - jun, 09; Grã Bretanha out, 07 - maio, 09; Alemanha abril, 08 - maio, 09; França abril, 08 - maio, 09; Canadá julho, 07 - maio, 09; Argentina set, 08 - abril, 09; Brasil set, 08 - maio, 09; Chile março, 08 - maio, 09; Colômbia out, 08 - abril, 09; Costa Rica março, 08 - junho, 09; Guatemala dez, 08 - jun, 09; México março, 08 - maio, 09; Nicarágua maio, 08 - abril, 09; o Salvador dez, 07 - maio, 09. 4/PIB séries não ajustadas por estação.

Fonte: Kindleberger (1988) Maddison (1985), Roemer (2003), página da Internet da CEPAL, OCDE, Bancos Centrais dos países e cálculos próprios.

Tabela I.2
Aumento na Taxa de Desemprego Durante a Grande Depressão
e Atual Recessão, Vários Países

País	Durante a Grande Depressão ^{1/}			Durante a Atual Recessão (Pico à situação atual) ^{2/ 3/}		
	Taxa no ponto máximo	Taxa no ponto mínimo	Mudança Percentual	Taxa no ponto máximo	Taxa no ponto mínimo	Mudança Percentual
Estados Unidos	3.1	24.8	688.2	4.5	9.2	104.4
Grã Bretanha	9.7	22.1	127.8	5.2	7.0	34.6
Alemanha	8.6	36.2	320.9	7.2	7.5	4.2
França	1.0	15.4	1,440.0	7.2	8.7	20.8
Canadá	2.6	26.6	923.1	5.9	8.3	40.7
Argentina	N.D.	N.D.	N.D.	7.3	8.6	17.8
Brasil	N.D.	N.D.	N.D.	7.7	8.3	7.8
Chile	N.D.	N.D.	N.D.	6.6	10.2	53.9
Colômbia	N.D.	N.D.	N.D.	10.5	11.9	13.3
México	N.D.	N.D.	N.D.	3.6	5.7	58.3

Notas: N.D. = Não disponível. 1/Médias de 1929 a 1932. 2/Taxa de desemprego trimestral ajustada por estação. 3/Estados Unidos trim. 2, 07 – trim. 2, 09, Grã Bretanha trim. 1, 08 – trim. 1, 09; Alemanha trim. 4, 08 – trim. 1, 09; França trim. 1, 08 – trim. 1, 09; Canadá trim. 1, 08 – trim. 2, 09; Argentina trim. 4, 08 – trim. 1-09; Brasil trim. 3, 08 – trim. 2, 09; Chile trim. 1, 07 – trim. 2, 09; Colômbia trim. 3, 07 – trim. 2, 09; México trim. 2, 07 – trim. 2, 09.

Fonte: Galenson e Zeller (1957), Eichengreen e Hatton (1988), USBC (1960), OCDE portal estatístico (2009), LABORSTA (2009) Bancos Centrais dos países e cálculos próprios.

iii) Os salários reais aumentaram significativamente durante a pior parte da queda e depois reduziram consideravelmente: durante o período de 1931 a 1934, foram de 20 a 40 por cento mais altos que em 1929, na maioria dos países desenvolvidos; mas em 1936, os salários reais na maioria dos países haviam diminuído significativamente, não obstante ainda estivessem 10 por cento mais altos que em 1929 (Bernanke e Carey 1996). A falta de flexibilidade do salário *nominal* é frequentemente vinculada às grandes dificuldades das economias industriais para superar a Grande Depressão. Na recessão atual, as taxas de salário não diminuíram significativamente, como veremos no próximo capítulo. Ou seja, durante a Grande Depressão os salários reais aumentaram de forma importante, devido principalmente a que houve uma deflação dos níveis gerais de preços, enquanto os salários nominais não caíram; conforme passou o tempo, houve um pouco de inflação geral de preços e os salários reais diminuíram lentamente, mas mesmo vários anos depois de 1929 estavam acima do nível desse ano de referência. Durante a atual recessão, os governos evitaram uma deflação geral através da expansão da oferta de dinheiro pelos bancos centrais e, portanto, os salários reais se mantiveram estáveis. Provavelmente este seja um fator principal pelo qual o desemprego não disparou, ao contrário do que aconteceu a partir de 1929.

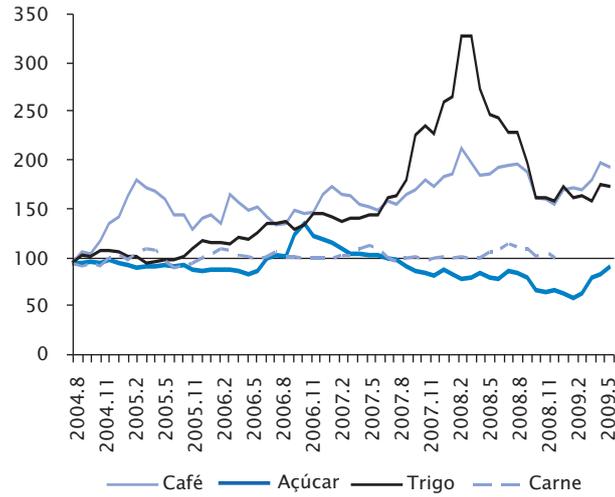
iv) Os preços agrícolas e os preços dos minerais foram devastados durante a Grande Depressão. Os preços do café caíram a mais de 20 e menos de 10 centavos por libra; os preços do petróleo, cobre e outros minerais também registraram importantes reduções que determinaram a perda da maioria dos rendimentos de exportação para os países da ALC. Foi calculado que os termos de intercâmbio nessa região

deteriorou-se na ordem de 20 por cento, durante os anos 1929-1932 (Maddison 1985). Vemos nos Gráficos I.1 e I.2 que no episódio atual os preços das mercadorias também diminuíram consideravelmente a curto prazo, especialmente aqueles relacionados com o petróleo e o cobre (as quedas desde o ponto mais alto são de 49,4 e 40 por cento respectivamente). No entanto, por volta do verão de 2008 os preços de muitas mercadorias estavam em níveis recorde. Certamente, com exceção do açúcar e da carne, no verão de 2009 os preços da maioria das mercadorias estiveram acima dos níveis de 2004. Inclusive para o açúcar e a carne não houve um aumento, mas tampouco foi observada uma diminuição significativa. Além disso, os países tradicionais de exportação de mercadorias, como a Argentina e o Brasil, estão mais diversificados em suas exportações e importações de mercadorias. O Caribe e a América Central podem inclusive beneficiar-se dessa declinação recente nos preços de mercadorias, pois são importadores de energia. Acredita-se que a demanda de mercadorias procedentes da Ásia foi uma grande parte da explicação para esse comportamento. Portanto, parece que a médio prazo não haverá uma deterioração geral em relação ao comércio para a região.

Em resumo, a atual recessão compartilha a natureza global da Grande Depressão. Pelo lado positivo, até o verão de 2009 foi mais leve que a Grande Depressão nas dimensões de desemprego, dos preços das mercadorias e da estabilidade salarial. No entanto, a recessão não terminou e o desemprego continua em aumento.

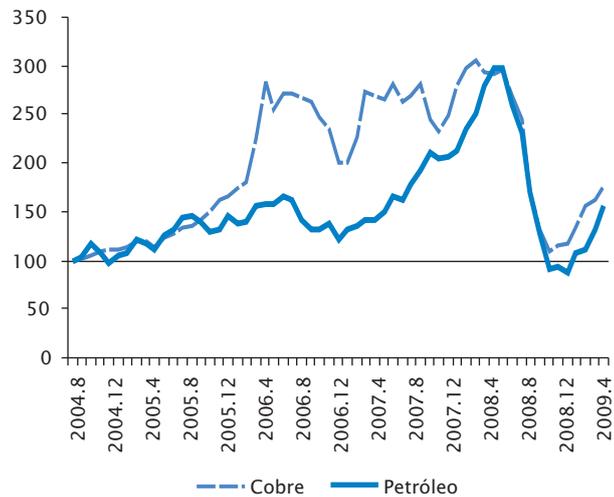
Duas características importantes que marcam uma diferença agora com respeito ao episódio dos anos trinta, são: hoje, a maioria dos países possui um sistema de seguridade social que compensa o impacto sobre o bem-estar das famílias, e já foi melhorado o conhecimento sobre a forma como os

Gráfico I.1
Índices de Preços dos Produtos Agrícolas Básicos
(2004.8=100)



Fonte: Cálculos próprios utilizando dados do mercado.

Gráfico I.2
Índices de Preços do Cobre e do Petróleo
(2004.8=100)



Fonte: Cálculos próprios utilizando dados do mercado.

governos podem responder às recessões e evitar a volatilidade excessiva dos salários e do emprego. O comportamento dos impostos sobre o trabalho e

as prestações sociais durante as recessões é uma parte importante dessas políticas.

Quadro I.1

Impactos Sociais da Grande Depressão nos Países da América Latina e do Caribe

A Grande Depressão define as bases para um momento de mudança histórica em várias ilhas do Caribe. De acordo com Johnson (2006), "quase todo o território do Caribe foi golpeado por revoltas de trabalhadores. Esses movimentos foram muito ativos entre 1934 e 1938, e Grã Bretanha emitiu a Lei Colonial de Desenvolvimento e Bem-estar de 1940, para responder às demandas dos direitos sindicais, sufrágio universal e autogoverno...." (pág. 365). Em 1939, o futuro ganhador do Prêmio Nobel, W. Arthur Lewis comentou que nas Índias Ocidentais não havia proteção contra o desemprego ou seguro de saúde e praticamente não existia nenhuma legislação sobre as condições de trabalho e de vivenda. O movimento na década de 1930 começou nas Honduras Britânicas, território que finalmente se converteria na nação independente de Belize. Logo depois, Jamaica, Barbados, Trinidad, Antigua e outros se uniram ao movimento.

Em apoio ao último parágrafo, Rothermund (1996) comenta que todos os estados do Caribe e da América Latina eram vulneráveis aos acontecimentos da Grande Depressão, pois exportavam produtos agrícolas, minerais e petróleo. Os preços dessas mercadorias caíram antes de 1929, e, posteriormente, caíram fortemente. A falta de moedas fortes lhes fez buscar uma estratégia de substituição de importações, às quais aprofundariam depois da Segunda Guerra Mundial. Por outro lado, uma grande parte da população vivia no setor rural e seu padrão de consumo ainda não se inclinava para os produtos industriais, de modo que o desemprego não tomou o formato como o que ocorreu na América do Norte ou na Europa Ocidental. Mas é claro, isso estava longe de ser uma solução favorável; embora a pobreza urbana não fosse vivida de maneira dramática, caso das cidades industriais do norte, a pobreza rural acentuou-se.

Segundo Rothermund, a resposta da América Latina para a Grande Depressão foi determinada em primeiro lugar pela capacidade dos governos de tomar medidas, e em segundo lugar, pelo tipo de relação que eles tinham com o resto do mundo. Com respeito à sua capacidade para tomar decisões, o autor indica que alguns países poderiam ter uma posição "reativa", enquanto outros, incluindo quase todos os países pequenos e médios, tiveram que viver passivamente por esse período. Entre os países com política reativa, estariam segundo Rothermund: o Brasil e a Colômbia, que exportavam café; o Peru e o Chile, que exportavam minerais (e este primeiro também petróleo) e, finalmente, o México e a Argentina, em duas situações especiais. Os governos também tentaram garantir os preços para os agricultores, mas o alcance do dano foi tão grande que tal esforço só significou o colapso das finanças públicas, e inclusive dos governos nacionais.

I.3 Estabilizadores Automáticos e Recessões: Impostos e Seguridade Social

A fundação da seguridade social moderna coincidiu com a expansão das ideias Keynesianas sobre a forma como um governo nacional deveria responder às recessões. Além de seu efeito benéfico com respeito às famílias, a seguridade social foi vista como um dos mais importantes estabilizadores automáticos da economia. Os estabilizadores automáticos são os programas que injetam capacidade de gasto em

partes da economia, para impulsionar a demanda de bens e serviços assim que houver uma recessão. O *Plano Beveridge* - com frequência visto como uma ação fundadora do seguro social contemporâneo - foi um documento bem Keynesiano. Beveridge considerou que o seguro desemprego apoiaria não só os rendimentos dos trabalhadores, mas a demanda agregada e, por consequência, ajudaria a reduzir a profundidade de uma recessão.

O imposto de renda também trabalha como um estabilizador automático: durante uma recessão, os rendimentos obtidos pelas empresas e as famílias são menores, de maneira que a média das taxas de imposto também cai e assim a renda disponível é afetada em menor proporção que a perda dos salários e do emprego. Além do seguro desemprego, a seguridade social, através da aposentadoria temporã, das pensões de invalidez e dum gasto estável na saúde, também pode ser um estabilizador automático. O argumento é que, as pessoas com direito à aposentadoria ou com benefícios por invalidez, descobrirão que as oportunidades de trabalho se tornaram menos atraentes, e podem optar por abandonar o mercado e começar a cobrar benefícios, ajudando a manter o consumo e, em consequência, a demanda agregada.

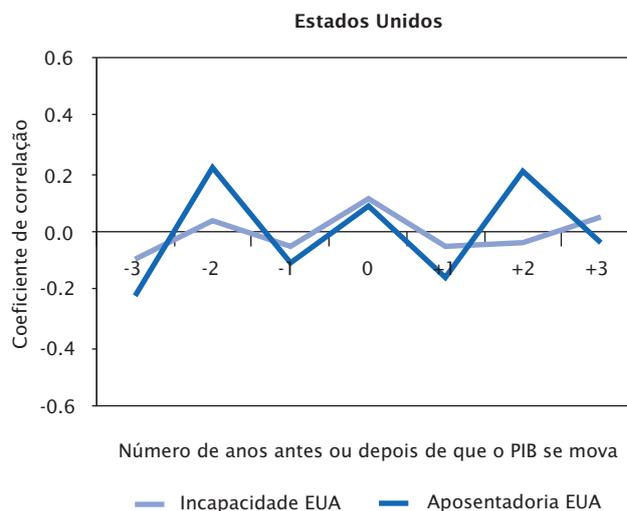
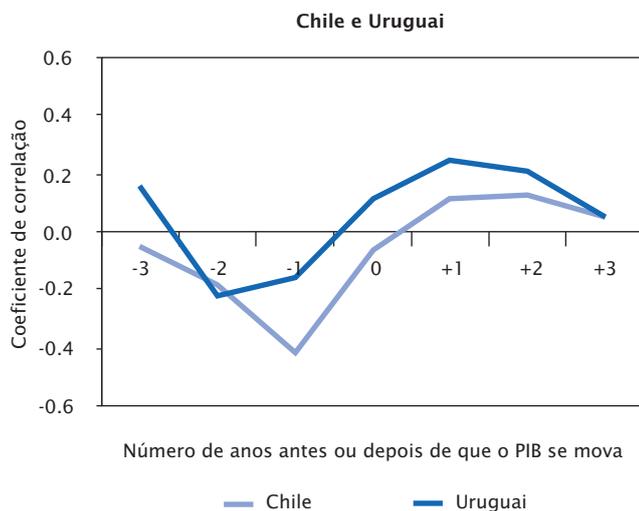
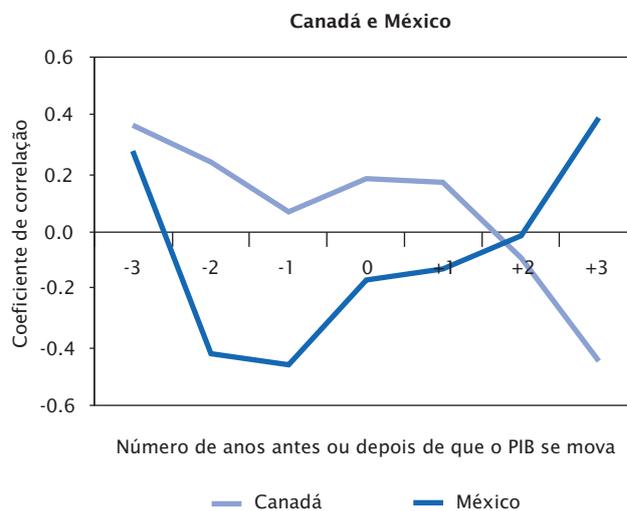
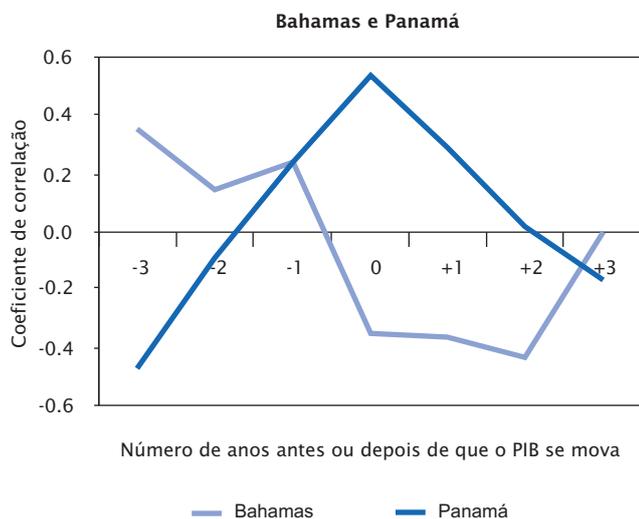
As teorias por trás da capacidade da seguridade social e do imposto sobre a renda como estabilizadores automáticos, no entanto, não são fáceis de serem verificadas empiricamente. Auerbach e Feenberg (2000) calculam que, para os Estados Unidos, os benefícios do desemprego agem como um estabilizador automático e causam um impacto de 2,0 por cento do choque inicial sobre o PIB, e que o impacto dos impostos é ao redor de quatro vezes mais. Assim, esses autores calculam que aproximadamente 10 por cento da queda dos gastos durante uma recessão se vê compensada pelo aumento dos benefícios sociais e por impostos mais reduzidos. Para a América Latina, Suescum (2007) estima que o efeito do sistema impositivo, como um estabilizador automático, é insignificante.

O Gráfico I.3 mostra a correlação entre o número de pensionistas e as taxas de crescimento do PIB. Aqui, vemos que a relação entre o número de aposentados e o ciclo econômico não é simples, e não vai claramente da recessão para um aumento no número de aposentados. A correlação entre o número de pensionistas e o ciclo econômico é fraca, em particular quando fazemos a comparação entre os países. O Canadá e o México mostram basicamente

comportamentos contrários: no Canadá, é mais alta a aposentadoria dos trabalhadores antes da recessão, enquanto no México, a aposentadoria dos trabalhadores é menor antes da recessão. É provável que, no Canadá, as pessoas antecipam a recessão, aposentando-se porque têm maiores níveis de economias privadas e de benefícios de pensão pública, enquanto no México as pessoas se antecipam aos tempos difíceis, trabalhando mais. Os chilenos possuem um comportamento similar ao dos mexicanos. No Panamá, a aposentadoria atinge seu ponto máximo no ano da recessão, mas é menor antes e depois. Para o caso dos Estados Unidos, o gráfico não parece mostrar um padrão discernível de correlação com o crescimento do PIB, quer seja para a aposentadoria ou para programas para a velhice. Um entendimento satisfatório da forma como o comportamento do ato de aposentar-se muda com uma recessão, exige mais pesquisa, utilizando dados micro. Com exceção dos Estados Unidos, o efeito da recessão sobre o comportamento de aposentar-se parece ser um importante evento social, mas não age na mesma direção para todos.

O fato de que os estabilizadores automáticos não sejam considerados uma ferramenta poderosa se vê indiretamente quando os governos nacionais usualmente implementam políticas especiais para enfrentar as recessões. Uma discussão sobre as recentes medidas adotadas pelos governos de todo o continente e seu potencial efeito é discutida na Seção I.4.

Gráfico I.3
Movimento do Número de Pensionistas dado um
Determinado Número de Anos Antes e Depois da Mudança no PIB Real



Fonte: Elaboração própria.

I.4 As Respostas dos Governos para Enfrentar a Atual Recessão

Os governos contemporâneos respondem normalmente de maneira intensiva às recessões, reação que não foi observada a princípios do século 20. Além das ações monetárias e de tipo de câmbio, assim como daquelas que apoiam o sistema bancário, durante uma crise os governos nacionais implementam políticas para apoiar o mercado de trabalho. Durante o atual episódio, o comportamento da maioria dos governos do continente não foi diferente ao do passado recente. A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) elaborou um valioso resumo sobre as ações adotadas pelos governos nos âmbitos monetário, financeiro, fiscal, cambiário e de comércio exterior (CEPAL 2009).

No Quadro I.2, resumimos as ações relacionadas com as Políticas Ativas do Mercado de Trabalho (PAMT), o seguro desemprego e outras políticas. As PAMT incluem programas de busca de emprego, programas de capacitação e criação de empregos no setor público e o fornecimento de subsídios ao trabalho no setor privado. O seguro desemprego é frequentemente denominado como uma política passiva do mercado de trabalho. Nem todas as políticas foram aplicadas precisamente devido à crise: algumas são reformas a programas já existentes; algumas são reforços (como os aumentos de orçamento), e algumas são simplesmente aplicações no contexto da recessão (como os aumentos salariais para os salários mínimos que são realizados a cada ano).

Quadro I.2
Políticas de Trabalho Durante a Atual Recessão, em 30 de junho de 2009

País	Políticas
Antigua e Barbuda	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de um fundo para apoiar os trabalhadores despedidos
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> • Subvenções e flexibilidade para o pagamento de contribuições à seguridade social • Aumentos salariais para os trabalhadores do setor público (15,5 por cento)
Bahamas	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de capacitação para desempregados • Benefícios temporários do desemprego
Barbados	<ul style="list-style-type: none"> • Subsídios salariais para promover a retenção dos trabalhadores • Isenções fiscais aos trabalhadores de salários menores
Bolívia	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentos salariais para os trabalhadores do setor público (12-14 por cento, dependendo do setor)
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação dos períodos para acessar os benefícios para os trabalhadores despedidos, a partir de dezembro de 2008, em setores da economia que foram particularmente afetados • Ajustes salariais ao salário mínimo mantido (ao menos 12 por cento)
Canadá	<ul style="list-style-type: none"> • Mais verba pública em programas de capacitação • Melhorias nos benefícios do seguro desemprego
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Mais verba pública destinada a promover o emprego público • Subsídios salariais para trabalhadores jovens com salários baixos (18-24) • Incentivos e subsídios para promover a retenção e capacitação dos trabalhadores • Ampliação do acesso aos benefícios do seguro desemprego (inatividade) (atualmente, o fundo de solidariedade apoia a todos os trabalhadores e não somente aos trabalhadores com contratos indefinidos)

Quadro I.2 (continuación)

País	Políticas
Colômbia	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de treinamento para a população jovem desempregada • Aumento do salário mínimo (7,7 por cento)
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de capacitação • Ampliação do período de cobertura dos benefícios de seguridade social aos trabalhadores despedidos (de 3 a 6 meses) • Acordos para reduzir o número de horas de trabalho sem reduzir o salário por hora e emprego • Projeto de modernização da legislação trabalhista: flexibilizar os horários de trabalho (para permitir a semana de trabalho de 4 dias)
Dominica	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento do salário mínimo
República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> • Ajuste do salário mínimo no setor público (67 por cento) e aumento de salários no setor público (15 por cento)
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> • Verba pública destinada a promover o emprego público
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento do salário mínimo, exceto nas indústrias (10,7 por cento) • Mudança na legislação para regulamentar os trabalhadores de tempo parcial
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento do salário mínimo
Jamaica	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento do salário mínimo e aumento do salário dos trabalhadores do setor público
México	<ul style="list-style-type: none"> • Mais verba pública destinada a programas de treinamento • Mais verba pública destinada a promover o emprego temporário • Subsídios para manter o emprego • Flexibilização dos requisitos e ampliação dos valores que podem ser retirados do seguro desemprego (das contas individuais de pensões) • Flexibilização sobre o uso dos recursos dos programas de vivenda
Nicarágua	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de treinamento para jovens desempregados
Paraguai	<ul style="list-style-type: none"> • Mais verba pública destinada à promoção do emprego público
Peru	<ul style="list-style-type: none"> • Mais verba pública destinada à promoção do emprego público • Programas de treinamento • Autorização para retirar das contribuições do empregador dos fundos de pensões • Subsídio público para as contribuições para o seguro social
São Cristóvão e Névis	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento no salário mínimo
Santa Lúcia	<ul style="list-style-type: none"> • Mais verba pública destinada à promoção do emprego público
São Vicente e Granadinas	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio do Serviço de Seguro Nacional para trabalhadores despedidos
Uruguai	<ul style="list-style-type: none"> • Subsídio público para programas de treinamento
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento do salário mínimo (20 por cento)

Fonte: CEPAL (2009).

Como se pode ver, os países enfrentam a recessão com uma variedade de programas. Na verdade, não podemos identificar um único padrão em comum. Evidentemente, a implementação de programas reflete a forma como a recessão mundial afeta cada país, a capacidade fiscal dos governos e as opiniões dos diferentes grupos de pressão. A falta de um consenso sobre o impacto e a eficiência dos programas para ajudar o consumo das famílias, e aumentar a demanda agregada durante a recessão, também geram variabilidade na resposta em todos os países.

No caso particular das PAMT, sua efetividade depende da criação dos programas, de sua implementação e das características especiais do mercado de trabalho. Em geral, não são vistas como uma ferramenta útil para mudar o padrão de emprego a longo prazo dos trabalhadores. O Relatório da Seguridade Social das Américas de 2007 (CISS 2006) tem uma descrição detalhada sobre esses programas.

O SD tem sido criticado às vezes de ser "passivo", o que significa que não faz algo diretamente para colocar os trabalhadores em novos empregos. No entanto, o SD é uma ferramenta efetiva para apoiar a rotação normal dos trabalhadores em uma economia competitiva e dinâmica, e para ajudar à escolha de ofertas de emprego pelos trabalhadores. Demonstrou também ser uma forma rápida e transparente para proteger o consumo das famílias. As PAMT são uma parte importante da política de trabalho contemporânea, mas a meta pura de garantia para evitar o risco da pobreza extrema para os desempregados não pode ser ignorada. No Capítulo III, analisaremos a evolução recente dos programas do SD no Continente Americano.

Além dos programas de apoio do mercado de trabalho, os governos consideram como ferramentas principais para enfrentar as recessões as políticas fiscais (mais verba e menos impostos) e monetárias (injeção de dinheiro e diminuição dos juros). Quase 80 anos depois da Grande Depressão, e depois de

que muitos países do mundo sofreram importantes recessões, a resposta à pergunta sobre a efetividade das políticas fiscais e monetárias, durante os períodos de recessão, continua sendo uma das mais controvertidas na economia.

Por um lado, alguns economistas sustentam que a recuperação das economias ante as depressões é mais rápida se os governos adotam medidas encaminhadas a reduzir as distorções nos mercados, de maneira que a eficiência seja fomentada. Essa opinião foi exemplificada recentemente pela pesquisa que consta no livro de Kehoe e Prescott (2007). A hipótese que subjaz a esse argumento é que as recessões e as recuperações são causadas por mudanças na produtividade da economia nacional, e que essas mudanças são originadas por fatores externos incontrolláveis (como a mudança tecnológica) ou induzidas pela ação dos governos (como as regulamentações com resultados favoráveis, e também algumas mal pensadas ou mal aplicadas). Em consequência, esse enfoque exclui reformas fiscais ou a ampliação das verbas do governo como instrumentos eficazes para ajudar na recuperação das economias, porque afetam principalmente os incentivos a acumular e trabalhar, sem beneficiar a produtividade, e porque é pouco provável que as medidas de emergência melhorem a situação, referente à regulamentação desenvolvida durante o curso normal de funcionamento de um governo.

Por outro lado, os economistas que aderem à teoria Keynesiana defendem a ideia de que as políticas monetárias e fiscais são eficazes para recuperar-se de uma recessão. Subentende-se com esse argumento a ideia de que as políticas monetárias e fiscais impactarão o uso dos fatores da produção, os quais por sua vez melhorarão o rendimento da economia. Paul Krugman (2009, p. 184) resume a visão desta maneira: "O que significa dizer que a "economia da depressão" voltou? Essencialmente, isso significa que pela primeira vez em duas gerações... a verba privada não é suficiente

para usar a capacidade produtiva disponível... tornou-se clara e presente a limitação sobre a prosperidade de uma grande parte do mundo" Os seguidores dessa visão sugerem grandes aumentos nos gastos do governo, para cobrir a diminuição da demanda privada de bens e serviços.

De forma empírica, o Fundo Monetário Internacional (2009) documentou recentemente que a política monetária está associada normalmente com recessões mais curtas, mas que a política fiscal expansiva (maior verba e menos impostos) não possui esse resultado favorável. Ou seja, é um fato que há ações monetárias que diminuem a duração das recessões, e que a prova a favor das políticas fiscais é pouco sólida. Aliás, ambas as políticas tendem a se associar com uma recuperação mais forte em países com baixos níveis de dívida pública.

Os governos foram influenciados pelos dois grupos de ideias. Alguns entraram com tudo em grandes programas de gastos, enquanto outros mantiveram um controle estrito dos déficits fiscais. Alguns se concentraram em apoiar os desempregados, enquanto outros lançaram programas de apoio geral aos salários e às indústrias (por exemplo, programas para renovar os carros, para subvencionar eletrodomésticos ou para manter o emprego nos mercados que foram duramente afetados, tais como os hotéis).

1.5 A um Futuro Favorável

Não é possível negar que o ano de 2009 terminará sendo um ano difícil para os trabalhadores nas Américas. No entanto, devemos lembrar que as recessões são uma característica normal da economia e que hoje se conhece muito mais que em 1929, sobre como enfrentar essas situações. Por outro lado, deveríamos também levar em consideração que, os passos mais sólidos para a criação das instituições de seguridade social nas Américas, foram tomados depois da Grande Depressão, e nossas sociedades estão mais

preparadas para apoiar os necessitados.

Nossa breve comparação entre a Grande Depressão e a recessão atual, assim como sobre as políticas que vieram a seguir, nos dizem que cada país é diferente e que, em consequência, cada um deles deve encontrar seu próprio pacote de melhores políticas. Não obstante, nesses momentos de preocupação, devemos observar não apenas o término a curto prazo, e sim pensar em como nossos sistemas de seguridade social podem ser melhorados para proteger o bem-estar da população, durante boas épocas, mas especialmente durante os tempos difíceis. As questões sobre a falta de cobertura, sobre os defeitos da administração e da segmentação da seguridade social são mais evidentes quando a situação econômica geral torna mais difícil oferecer um maior apoio aos níveis de consumo.

Os planos de seguridade social bem pensados devem proteger não somente às famílias, mas também o tecido social como um todo. Será sempre melhor apoiar-se em políticas nacionais permanentes, criadas sob uma perspectiva a longo prazo, e que tenham sustento sobre uma visão global dos riscos, que em ações improvisadas, urgentes, desconectadas e com frequência contraditórias.

O objetivo deste Relatório é proporcionar informação que ajude a criação e a avaliação de programas de seguridade social. No entanto, em vista de que a informação é relativamente nova, este Relatório deve ser considerado como uma base para estudos mais profundos. A avaliação neste capítulo diz que uma nova Grande Depressão é pouco provável; o Capítulo II diz que podemos esperar uma substancial estabilidade de salários, mas também aumentos significativos no desemprego e, provavelmente, no desemprego a longo prazo. Os capítulos III, IV e V indicam que há bastante trabalho a ser feito nas áreas de seguro desemprego, nos sistemas de pensões e no seguro de saúde. De maneira geral, a principal mensagem que queremos transmitir é que podemos ser otimistas sobre a

capacidade de nossas sociedades para enfrentar os desafios da recessão econômica, mas que seria um absurdo esperar que as questões sociais se autocorrijam.

CAPÍTULO II
DESEMPREGO E SALÁRIOS DURANTE OS CICLOS
ECONÔMICOS NA AMÉRICA

CAPÍTULO II

DESEMPREGO E SALÁRIOS DURANTE OS CICLOS ECONÔMICOS NA AMÉRICA

II.1 Introdução

Os ciclos econômicos são uma característica normal das grandes sociedades. No entanto, eles serem um fenômeno social esperado não diminui a importância do grande estrago que podem causar sobre o bem-estar das famílias, da possibilidade de ter ações públicas para diminuir seu impacto ou sobre o dano social que causam. O objetivo deste capítulo é proporcionar uma prova empírica sobre o comportamento das variáveis do mercado de trabalho em todo o ciclo econômico nas Américas. Os gastos de seguro social e os benefícios estão estreitamente vinculados aos ciclos no mercado de trabalho, de maneira que nesses tempos de crise é necessário sintetizar a prova nesse campo.

Na análise incluímos todos os países do continente para os quais podemos obter bases de dados confiáveis, ainda que nem sempre cobrem os mesmos anos. Ou seja, é, a nosso ver, o primeiro estudo que analisa o tema para todos os países com a mesma metodologia.

No gráfico II.1 podemos observar os quatro principais episódios, identificados como recessões, de certo grau de generalidade nas Américas, desde a década de oitenta. O primeiro deles se centra em torno a 1981-1982, um período vinculado à crise bancária, altos níveis de endividamento dos governos nacionais e o princípio do fim de uma era de crescente protecionismo comercial e o controle direto da

economia pelos Estados. O segundo sucedeu em torno a 1987-1989 e é frequentemente vinculado à queda do valor dos ativos de 1987. Embora este segundo episódio pareça mais suave no gráfico, é visto comumente como uma continuação da recessão de princípios da década e que marcou toda uma década, à qual frequentemente foi etiquetada como "a década perdida" na América Latina. O terceiro é a recessão que ocorreu entre 1999 e 2001, e aqui o acontecimento simbólico é o fim da bolha das empresas "dot com" nos mercados de valores. Essa terceira recessão para as Américas foi o ponto médio de dos longos períodos de alto crescimento, os quais ocorreram aproximadamente de 1992 a 2000 e de 2003 a 2007.

Finalmente, chegamos ao quarto episódio com a atual recessão mundial, que será recordada na história por sua vinculação aos acontecimentos de setembro de 2008, quando um pânico bancário apoderou-se do sistema monetário mundial. O último episódio começou em alguns países a fins de 2007, se fez evidente na maioria dos países desenvolvidos no verão de 2008, e se confirmou como um evento mundial a fins de 2008 e até 2009.

Durante esses ciclos econômicos, os mercados de trabalho foram afetados porque o capital humano é o maior componente da riqueza nacional. Assim, quando toda a economia nacional flutua, os rendimentos do mercado de trabalho se movem de maneira importante. Durante os meses passados, a

maioria dos países do mundo submergiu-se na recessão global. Qual foi o efeito nos mercados de trabalho e o que podemos esperar em um futuro próximo?

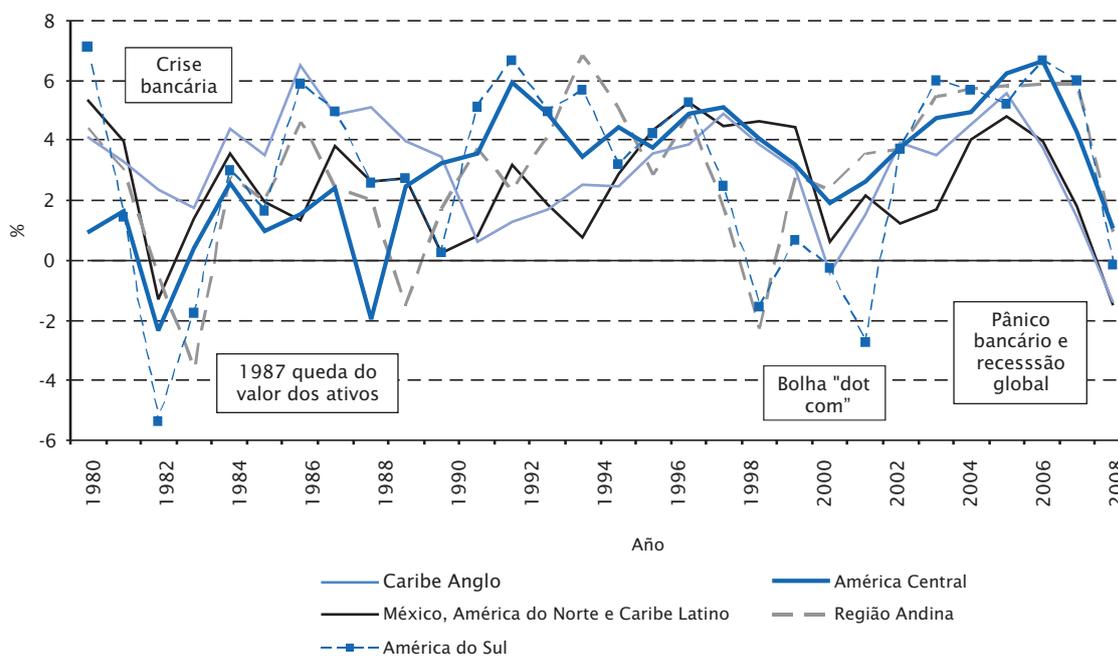
Uma conclusão principal é que o emprego leva a maior parte do custo em uma recessão: é fortemente afetado e algumas vezes a recuperação da produção toma lugar a um passo mais rápido que a recuperação do emprego. Os salários tendem a serem afetados pela menor demanda de trabalho durante uma recessão, mas não é verdade que em geral declinem. Para os trabalhadores que mantêm seu emprego, a perda em bem-estar durante uma recessão pode ser relativamente pequena. Na análise que vem a seguir, agrupamos os países de uma maneira prática: em alguns casos, a agrupação é regional e em outros foi feita com base nos blocos comerciais.

II.2 Desemprego, Emprego Formal e Salários Durante os Ciclos Econômicos

II.2.1 Desemprego e Emprego Formal

Em geral, a relação empírica entre o PIB e a taxa de desemprego é observada nos Gráficos II.2 a II.4. Os dois primeiros conjuntos de gráficos mostram o coeficiente de correlação entre o PIB e a taxa de desemprego, com diferentes atrasos e aumentos da taxa de desemprego para mulheres e para homens. Isso significa que o desemprego não se move exatamente ao mesmo tempo e na direção dos rendimentos nacionais. O desemprego pode não ter declinado conforme se reduz o ritmo da atividade econômica, ou inclusive, no momento em que uma recessão tenha sido declarada, e pode continuar aumentando muito tempo depois de que uma recessão tenha terminado. No entanto, esse ponto anterior, para a maioria dos países e especialmente para os maiores, o desemprego declina simultaneamente com o crescimento do PIB.

Gráfico II.1
Taxa Anual de Variação no PIB nas Principais Regiões das Américas



Fonte: Elaboração própria.

O Gráfico II.4 mostra o comportamento ao longo dos ciclos econômicos das taxas de desemprego de mulheres e homens da maioria dos países do nosso continente. As áreas sombreadas significam que, durante esses períodos e de acordo com a metodologia que utilizamos, observou-se uma diminuição da atividade econômica. As áreas não sombreadas indicam períodos de expansão do PIB (Ver o documento de trabalho CISS 2009a, que acompanha este capítulo para uma análise detalhada).

É conveniente fazer ênfase de que nosso objetivo é aplicar a mesma técnica para todos os países e que as estatísticas nacionais ou outros organismos públicos podem ter definições de uma recessão que não coincidem plenamente com o procedimento utilizado aqui. Assim, vemos que nos gráficos alguns países têm "poucas" áreas sombreadas: dois ou três períodos sobre um intervalo de duas ou três décadas, enquanto outros podem ter seis ou sete no mesmo intervalo de tempo. Não é possível argumentar que um país está melhor por ter mais ou menos áreas sombreadas. Os ciclos mais frequentes podem ser determinados por uma economia nacional que se ajusta rapidamente às condições cambiantes, mas também por um governo nacional que se comporta de forma errática e induz incerteza excessiva sobre as decisões de investimento. Tampouco é verdade que as áreas sombreadas indiquem uma recessão em estrito sentido. Uma recessão é definida geralmente através da declinação absoluta no PIB durante um período determinado de tempo (por exemplo, dois trimestres). Portanto, as áreas sombreadas no gráfico marcam um evento menos restritivo: representam o período compreendido entre a data da mais alta taxa de crescimento do PIB durante a última fase ascendente do ciclo econômico e a data da menor taxa de crescimento do PIB durante a última recessão do ciclo econômico, depois de filtrar os dados dos movimentos de curto prazo.

O ambiente econômico internacional cria similaridades entre os países. Por exemplo, o Canadá e os Estados Unidos compartilham o máximo na taxa de desemprego, durante 1982-1983. A Argentina e o Uruguai têm padrões de sombreados muito coincidentes. O Chile e o México parecem compartilhar a recessão de 2000, mas durante a década dos anos noventa e finais dos anos oitenta suas zonas sombreadas não coincidem. No Caribe, vemos que em Trinidad e Tobago e Jamaica as taxas de desemprego diminuíram continuamente, inclusive quando a economia diminuiu, enquanto Santa Lúcia teve ciclos mais amplos e com taxas de desemprego mais estáveis. Uma explicação sobre essas diferenças requer um estudo das condições de cada país, o qual acreditamos, não pode ser alcançado com os instrumentos estatísticos utilizados para elaborar este capítulo.

Dessa maneira, no Gráfico II.4 a agrupação dos países é explicada pela coincidência aproximada dos ciclos de recessão/expansão observados desde a década de oitenta. Parece que a América do Norte, América Central, o México e o Caribe (Latino e de fala inglesa) compartilham dois grandes eventos: um em torno de 1990, o segundo pelos anos 2000. Vários deles foram afetados pela crise de 1994-1995 no México, ou de 2000 na Argentina, mas essas crises em geral não foram compartilhadas. Também no Gráfico II.4 vemos que os países do MERCOSUL têm padrões similares. Parece também que as recessões do ano 2000 e de 2008-2009 são muito gerais, mas a recessão de 1981-1983 foi também bastante generalizada (embora para vários países não existam bons dados da década de oitenta ou de antes).

O Gráfico II.5 mostra a correlação do número de trabalhadores afiliados à seguridade social com o PIB para países selecionados, com a finalidade de compreender não só o desemprego mas também o emprego formal. Como se pode observar, essa variável se move de uma maneira muito similar à taxa de desemprego.

Segundo a informação proporcionada, podemos classificar os países em três grupos com respeito à correlação entre o desemprego e os rendimentos nacionais: pró-cíclico (quando a taxa de desemprego aumenta nas expansões e diminui nas recessões), contra-cíclico (quando há uma relação inversa) e neutro ao ciclo (quando a correlação é muito baixa). Por essa classificação, Cuba é o único caso pró-cíclico. A categoria contra-cíclica traz a maioria dos países e todos os maiores: Canadá, Chile, Colômbia, México, Estados Unidos, todos os países da área MERCOSUL, Bahamas, Barbados e Trinidad e Tobago do Caribe de fala Inglesa, Costa Rica, Panamá, Bolívia, Equador e Peru. Por último, como países neutrais ao ciclo, estão a Jamaica, Santa Lúcia, República Dominicana e El Salvador.

Portanto, nos países maiores, o emprego sofre significativamente no momento da recessão em muitos países do Caribe e da América Central. Ao mover-se contra o ciclo, o emprego também é afetado e em Cuba - um país com um sistema que não é de mercado - na verdade o desemprego avançou na

mesma direção que o ciclo. Curiosamente, no entanto, a magnitude da correlação varia significativamente entre os países. Por exemplo, as taxas de desemprego nos Estados Unidos e no Canadá se correlacionam muito estreitamente com o mesmo período de crescimento dos rendimentos nacionais. Por outra parte, para alguns países muito vinculados à economia da América do Norte (Bahamas, El Salvador e México), o maior coeficiente de correlação é observado entre o desemprego masculino um ano depois, e o PIB contemporâneo, isto é, o desemprego cresce depois que o PIB diminui. Esse fenômeno sucede também na Bolívia e no Equador para o caso das mulheres.

Um fenômeno que foi observado em alguns países é que as expansões vieram acompanhadas por pequenas mudanças na taxa de desemprego. Ver, por exemplo, os casos de El Salvador, Peru, México e Estados Unidos. Este fenômeno denominado "a recuperação sem emprego" foi analisada em profundidade para as recentes recessões dos Estados Unidos. Esse país mostrou recuperação sem

Gráfico II.2
Movimento da Taxa de Desemprego Feminino dado um Número Determinado de Anos Antes e Depois da Mudança no PIB Real

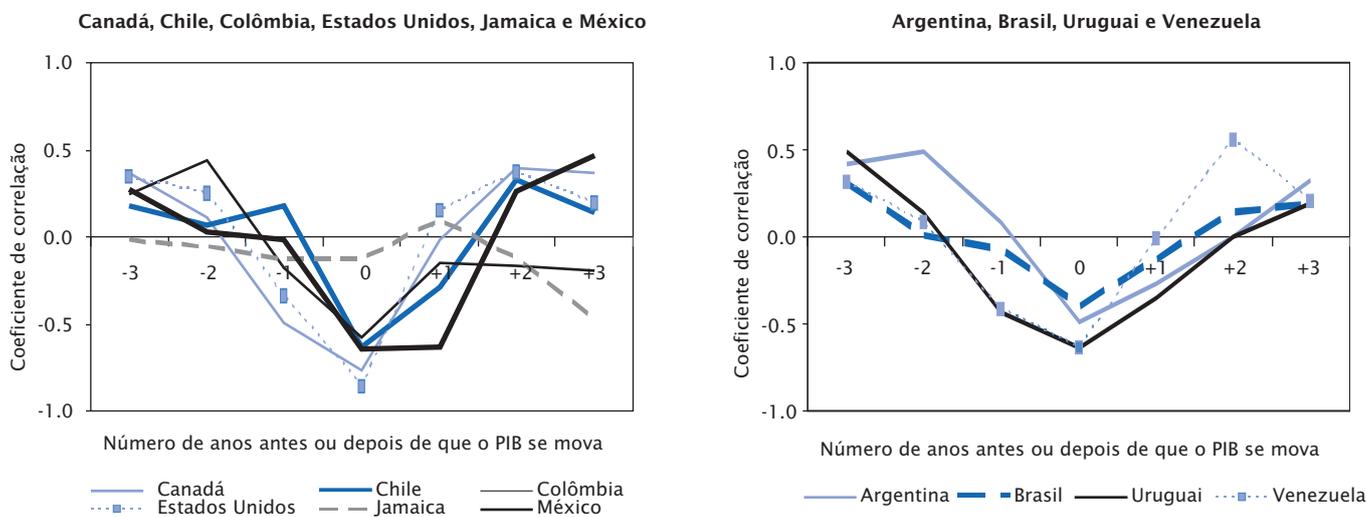
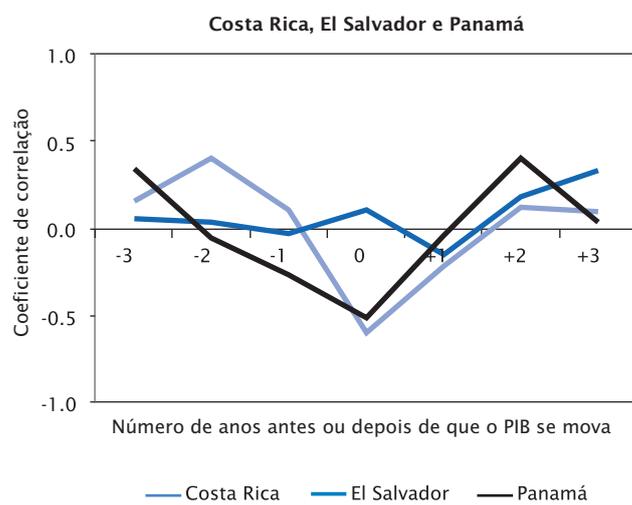
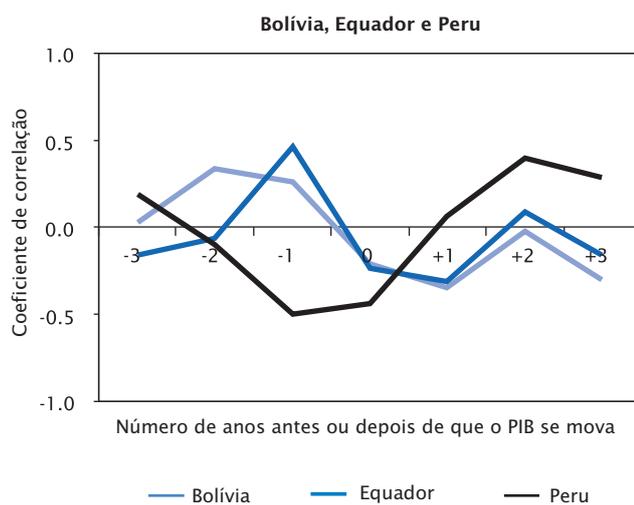
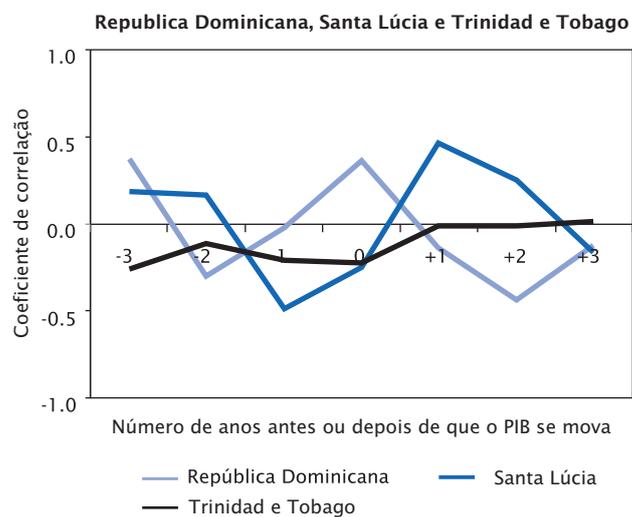
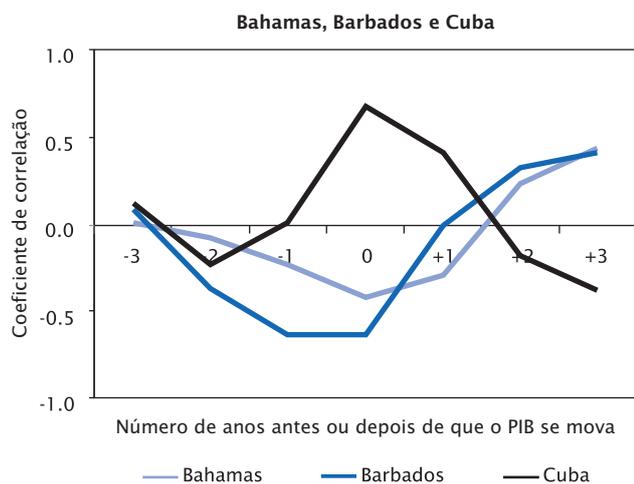
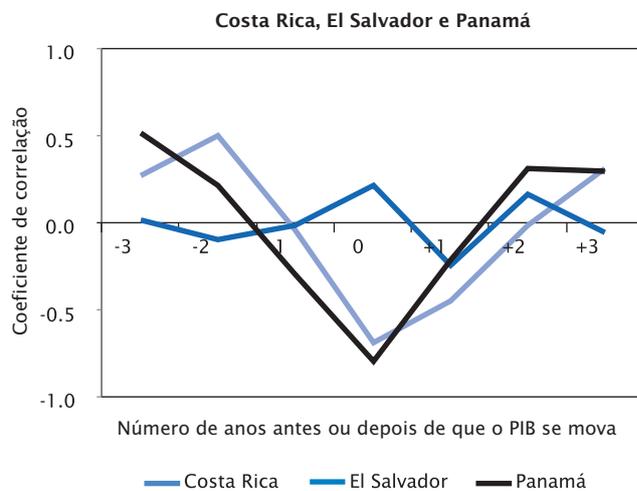
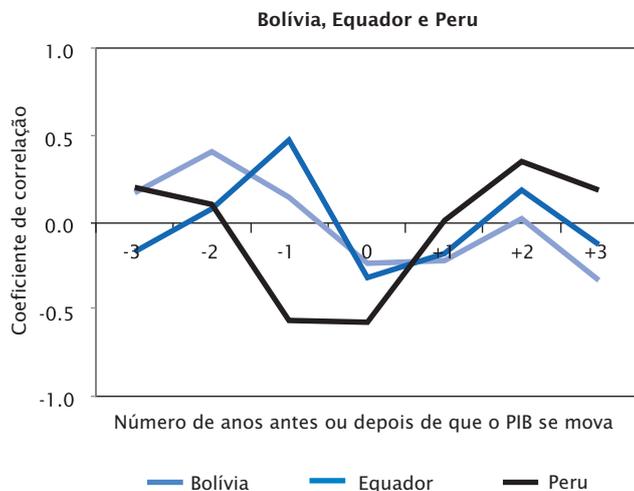
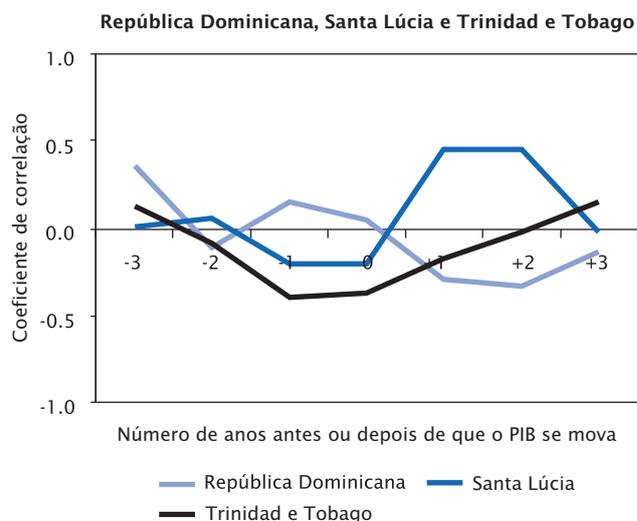
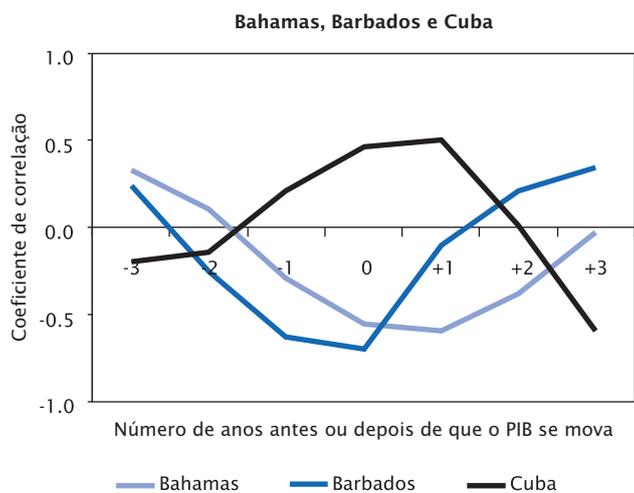
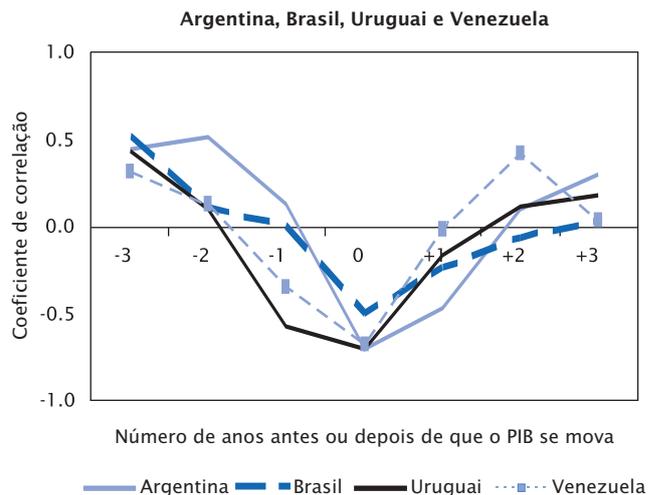
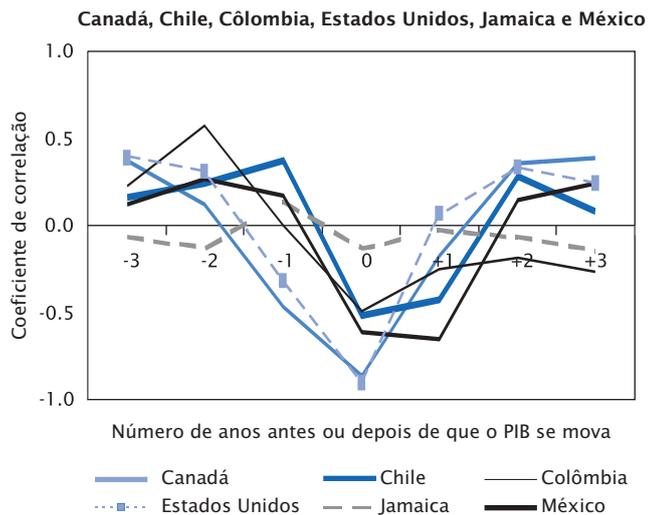


Gráfico II.2 (continuação)



Fonte: CISS 2009a

Gráfico II.3
Movimento da Taxa de Desemprego Masculino dado um Número Determinado de Anos Antes e Depois da Mudança no PIB Real



Fonte: CISS 2009a.

emprego depois das recessões de 1991-1993 e 2001-2003. Isso significa que durante alguns trimestres depois de que a economia chegou ao seu ponto mais sério, enquanto o PIB tinha taxas positivas de crescimento, o emprego mostrou poucas mudanças. Os pesquisadores estão buscando as razões de esse fenômeno (ver, por exemplo, Gordon 1993, quem acha que pode ser a produtividade). Groshem e Potter (2003) sugerem que a falta de crescimento no emprego pode ser explicado devido a que muitas indústrias experimentaram "mudanças estruturais".

A mudança estrutural significa algo muito específico na vida dos trabalhadores: nas recessões "tradicionais", muitas das quais ocorreram depois da Segunda Guerra Mundial, as empresas despediam trabalhadores durante as recessões e recontratavam as mesmas pessoas durante a recuperação, mas não ocorreu o mesmo nos episódios de crescimento sem emprego. Durante as últimas recuperações, as empresas não recontrataram e os trabalhadores estiveram atados a longos períodos de desemprego. Os mesmos autores apresentam três hipóteses que poderiam explicar a mudança estrutural: i) a

diminuição observada em muitas indústrias poderia ser uma reação a um período de sobre-expansão ii) melhores políticas monetárias e fiscais podem ter reduzido as flutuações cíclicas no emprego, deixando a mudança estrutural como a forma prevalente de mudança e iii) as inovações na gestão da empresa podem promover uma mudança estrutural para um nível de emprego menor. Ou seja, as tecnologias de informação podem ter um grande impacto na organização do trabalho.

A pesquisa está sujeita à comprovação da hipótese de crescimento sem emprego para os demais países, à exceção dos Estados Unidos. Antes de terminar, devemos reconhecer, no entanto, a declaração de Gordon (1993): a produtividade não deve ser vista como um fator que contribui a aumentar o desemprego de longo prazo. Ao contrário, uma maior produtividade está associada com uma maior produção, emprego e com um melhor nível de vida e os efeitos de ajuste a curto prazo devem ser tratados com o seguro de desemprego e outras ferramentas à disposição dos Estados contemporâneos.

Gráfico II.4
Taxa de Desemprego e os Ciclos do PIB

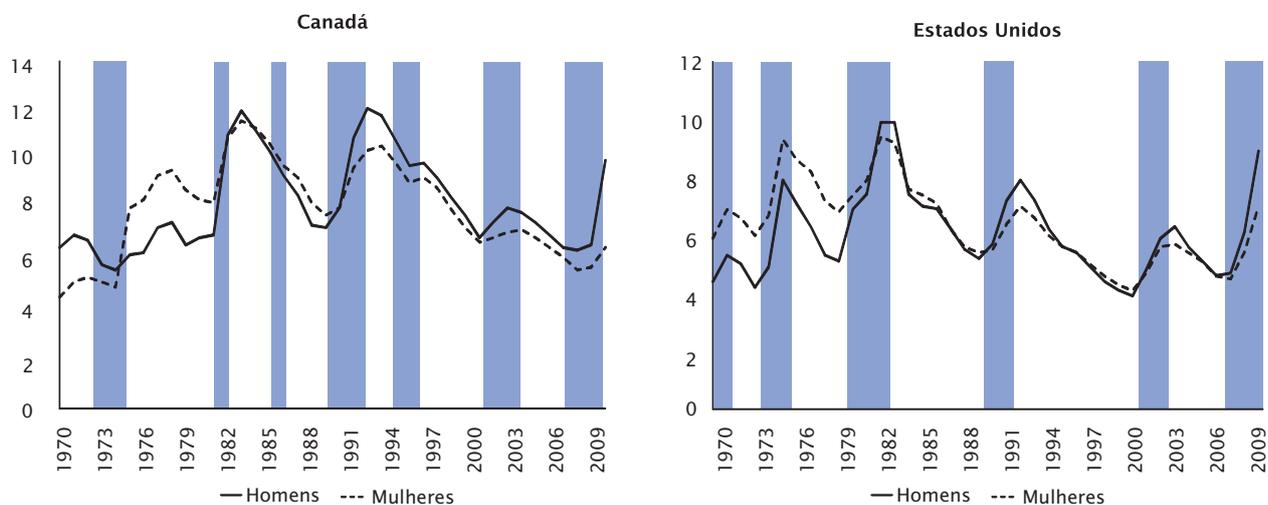


Gráfico II.4 (continuação)

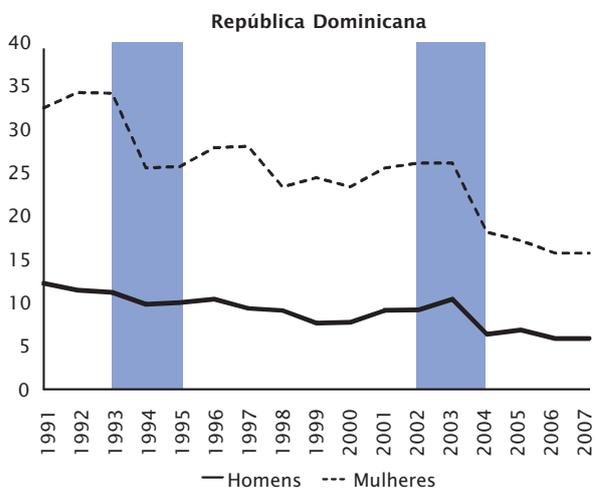
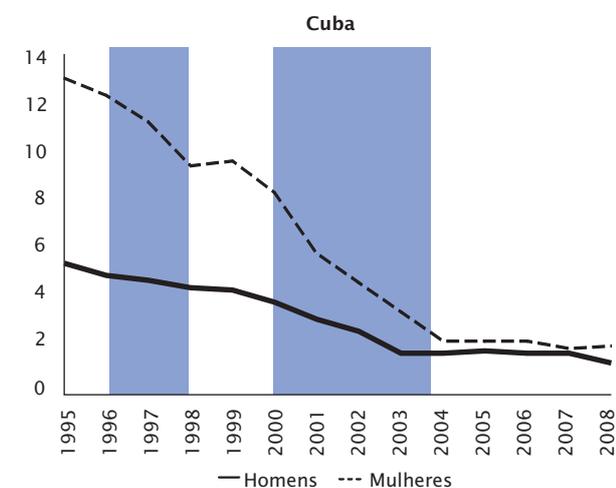
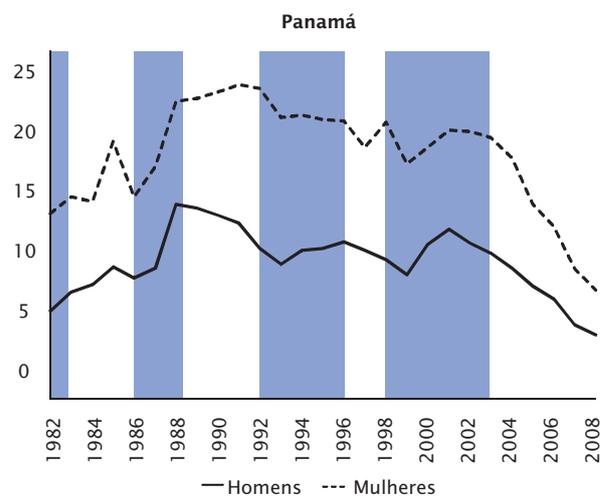
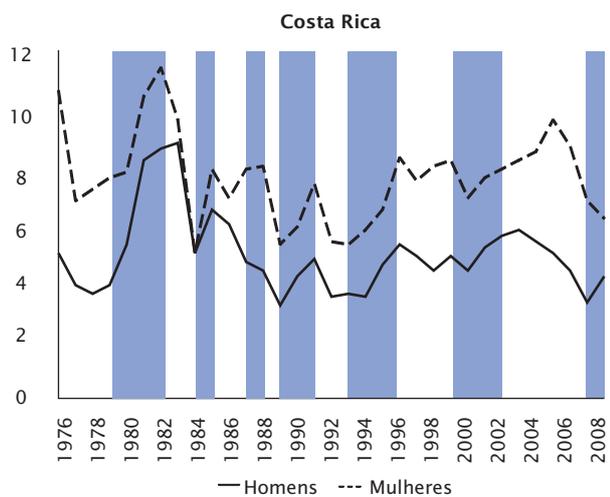
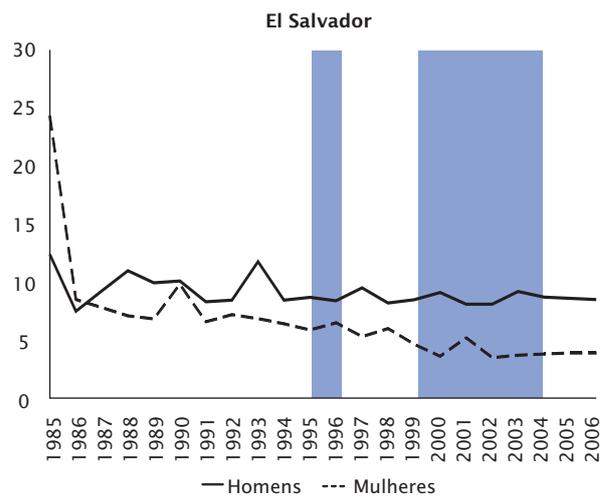
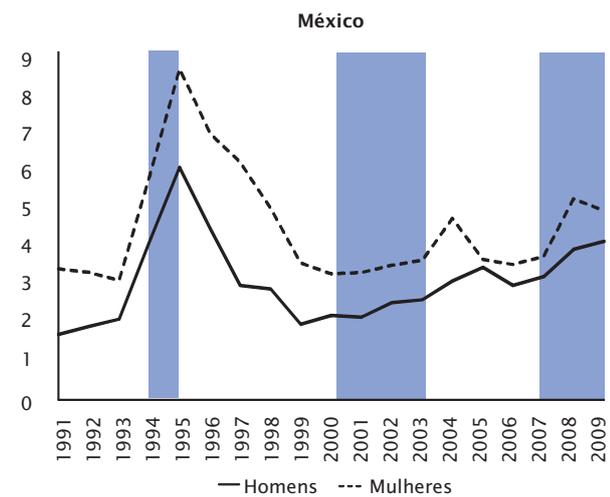


Gráfico II.4 (continuação)

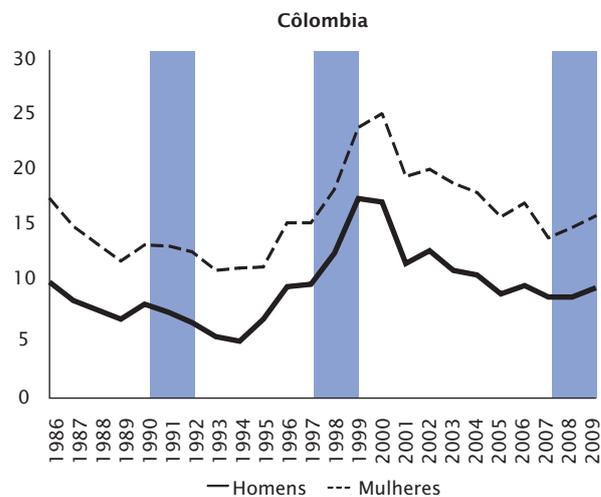
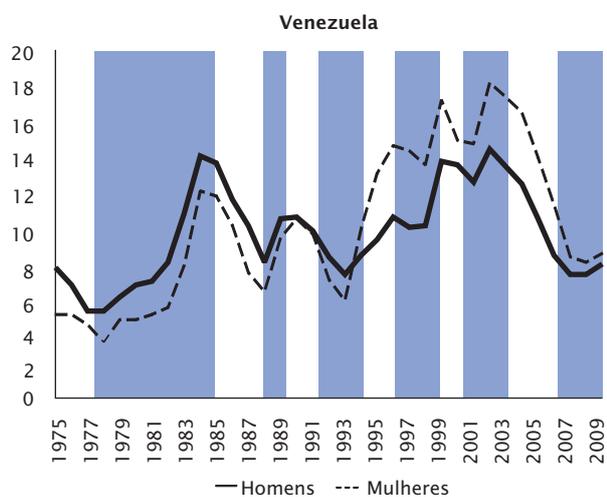
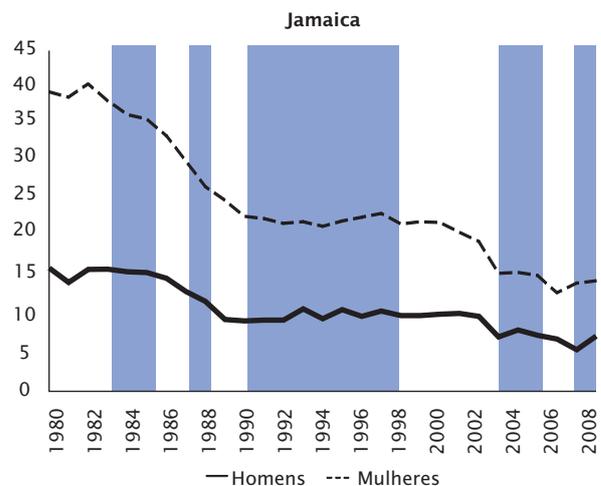
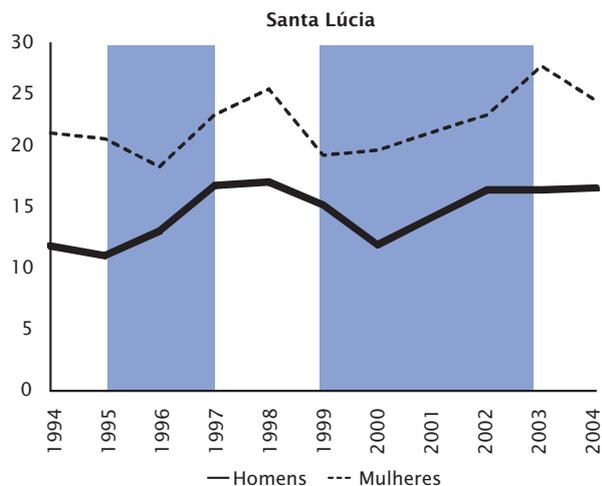
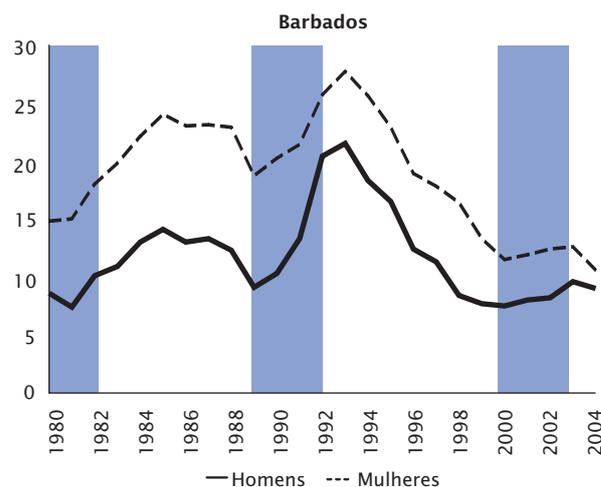
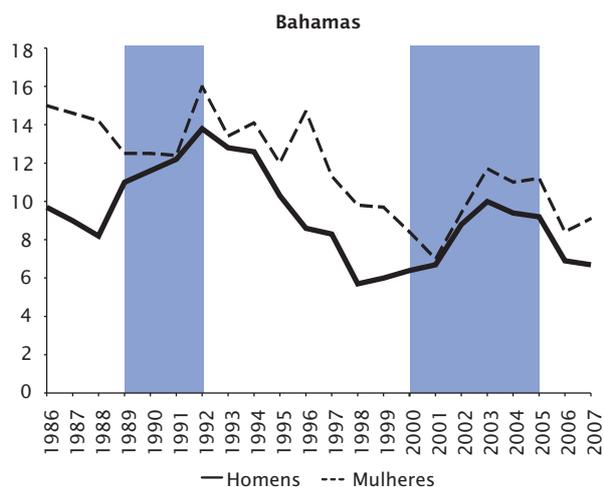


Gráfico II.4 (continuação)

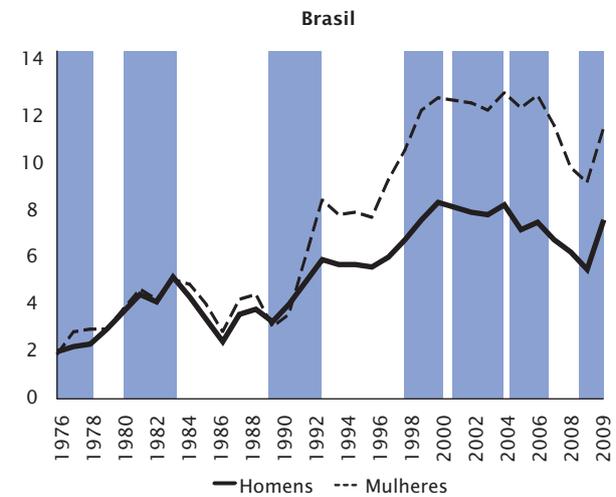
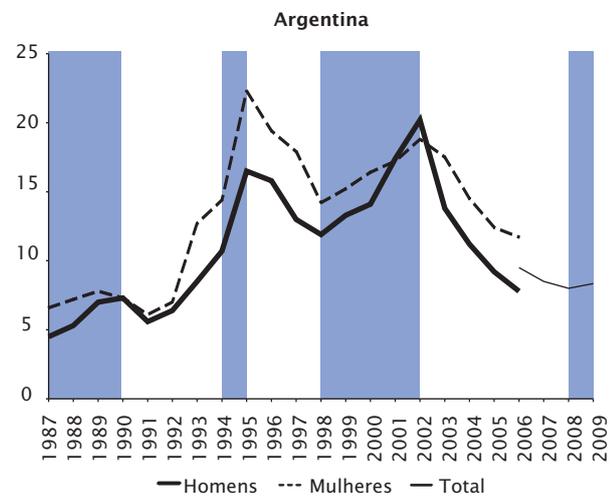
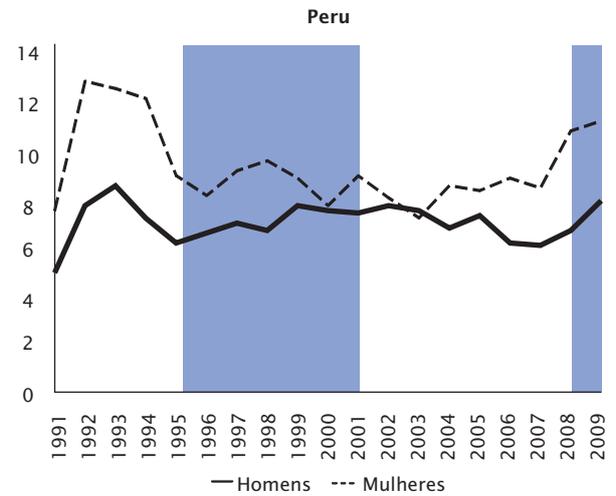
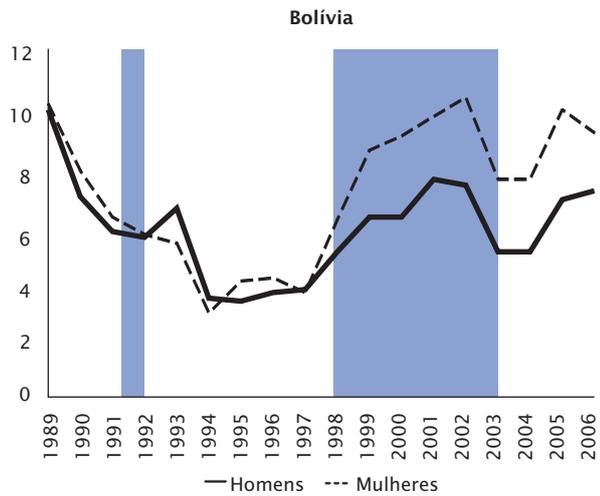
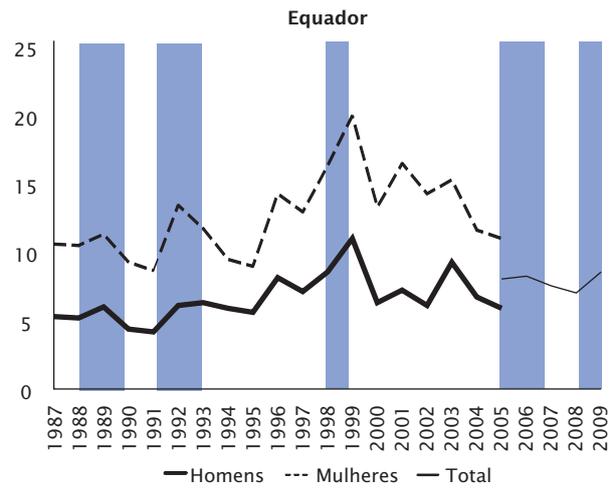
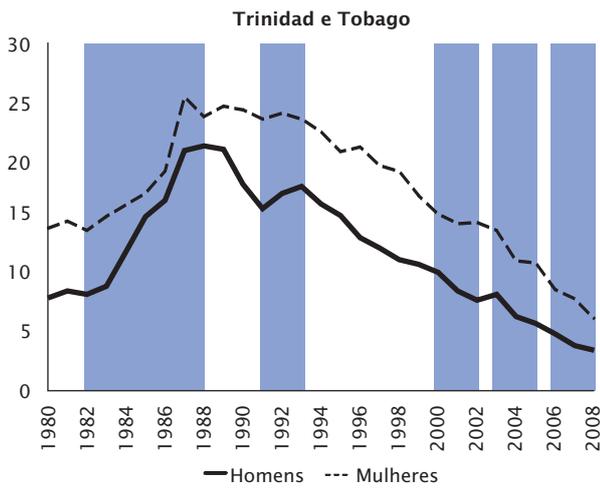
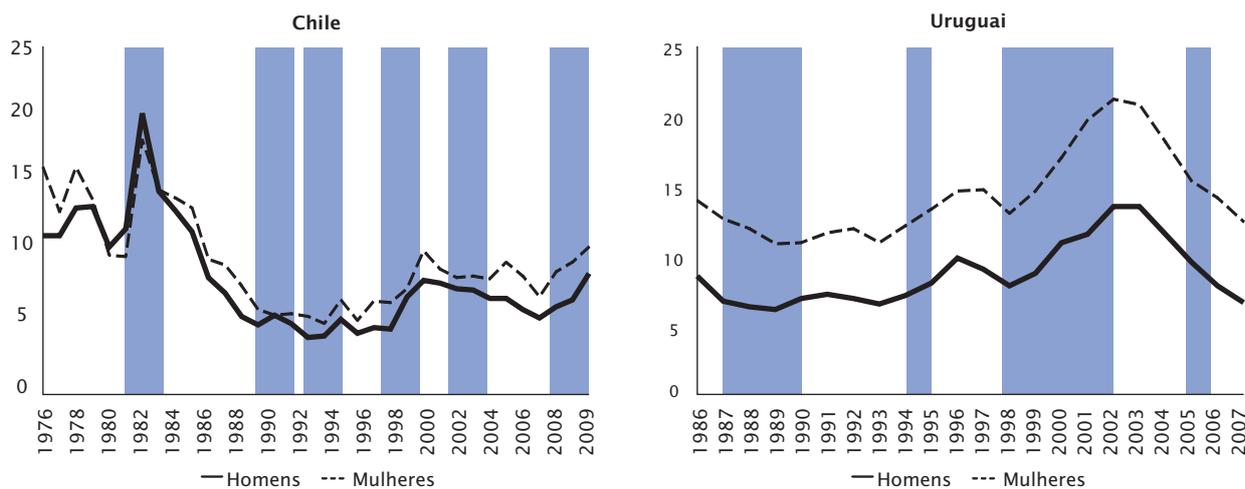
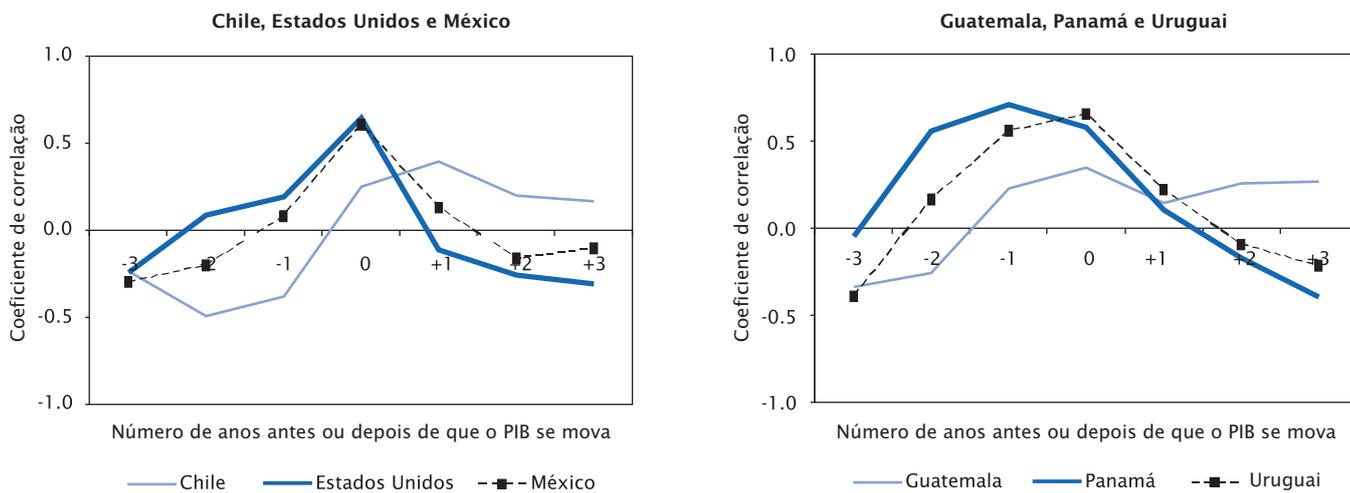


Gráfico II.4 (continuação)



Fonte: CISS 2009a.

Gráfico II.5
Movimento do Número de Afiliados dado um Número Determinado de Anos Antes e Depois da Mudança no PIB Real



Fonte: CISS 2009a.

II.2.2 Salários

Nesta seção, nos centramos na relação entre salários reais e o ciclo econômico. Temos duas conclusões principais. Em primeiro lugar, os salários reais não se relacionam com o ciclo econômico de uma maneira tão simples e previsível, como a taxa de desemprego. Em segundo lugar, quando os países se agrupam de acordo com a relação entre movimentos salariais e movimentos do PIB, descobrimos que a participação em um bloco comercial está associada com o comportamento salarial comum (Gráfico II.7).

No Gráfico II.6, mostramos o índice do salário real no mesmo formato que utilizamos para o desemprego; isto é, referimos períodos de expansão econômica em branco e recessão em sombreado. A partir daqui, não é possível encontrar padrões simples dentro das regiões. No entanto, pode-se mencionar que várias das grandes quedas econômicas para os países em nossa análise estão associadas com as grandes desvalorizações da moeda nacional e a inflação. Isso ocorreu com mais frequência na América Latina, durante a década de oitenta, e com menos frequência, mas ainda a um grau importante, durante a década de noventa. Portanto, é possível que a relação entre os salários e o ciclo econômico seja ainda mais baixa para toda a região durante os períodos de estabilidade monetária. Uma pesquisa mais aprofundada sobre esse tema infelizmente está fora do alcance deste relatório.

O Gráfico II.7, no qual agrupamos os países de acordo com a concorrência dos salários e o crescimento do PIB, mostra o comportamento dos salários e sua correlação com o desempenho do PIB para os países nos quais existem dados confiáveis. A correlação contemporânea, como foi feito no caso da taxa de desemprego, nos permite classificar os

países em dois grupos (neste caso, nenhum país mostra importantes aumentos nos salários durante os períodos de diminuição do PIB). Uma vez mais, a maioria dos grandes países mostra aumentos nos salários durante ciclos à alça do PIB (Chile, México, Estados Unidos, todos os países do MERCOSUL, Costa Rica, Paraguai e Peru). O outro grupo é formado por aqueles que mostram uma baixa relação entre o salário e os ciclos do PIB (Canadá, Guatemala, Nicarágua, Panamá, Colômbia e Bolívia). Devemos indicar, no entanto, que inclusive para os países agrupados como pró-cíclicos, a correlação é menor que a do desemprego.

No Gráfico II.7, também podemos observar o comportamento do salário atrasado e adiantado com relação ao PIB. Os resultados referentes à maior correlação observada são os seguintes: i) os salários se ajustam antes que o PIB no Chile, Guatemala, México e Uruguai ii) os salários se movem simultaneamente com o PIB no Peru, Costa Rica, nos Estados Unidos e em toda a zona MERCOSUL, exceto no Uruguai e iii) não existe uma relação marcada entre o crescimento dos salários e o crescimento do PIB na Bolívia, Colômbia, Nicarágua, Panamá e Canadá. Infelizmente, uma explicação completa sobre esse resultado exigiria uma análise que não foi incluída neste estudo.

Gráfico II.6
Índice do Salário Real e os Ciclos do PIB

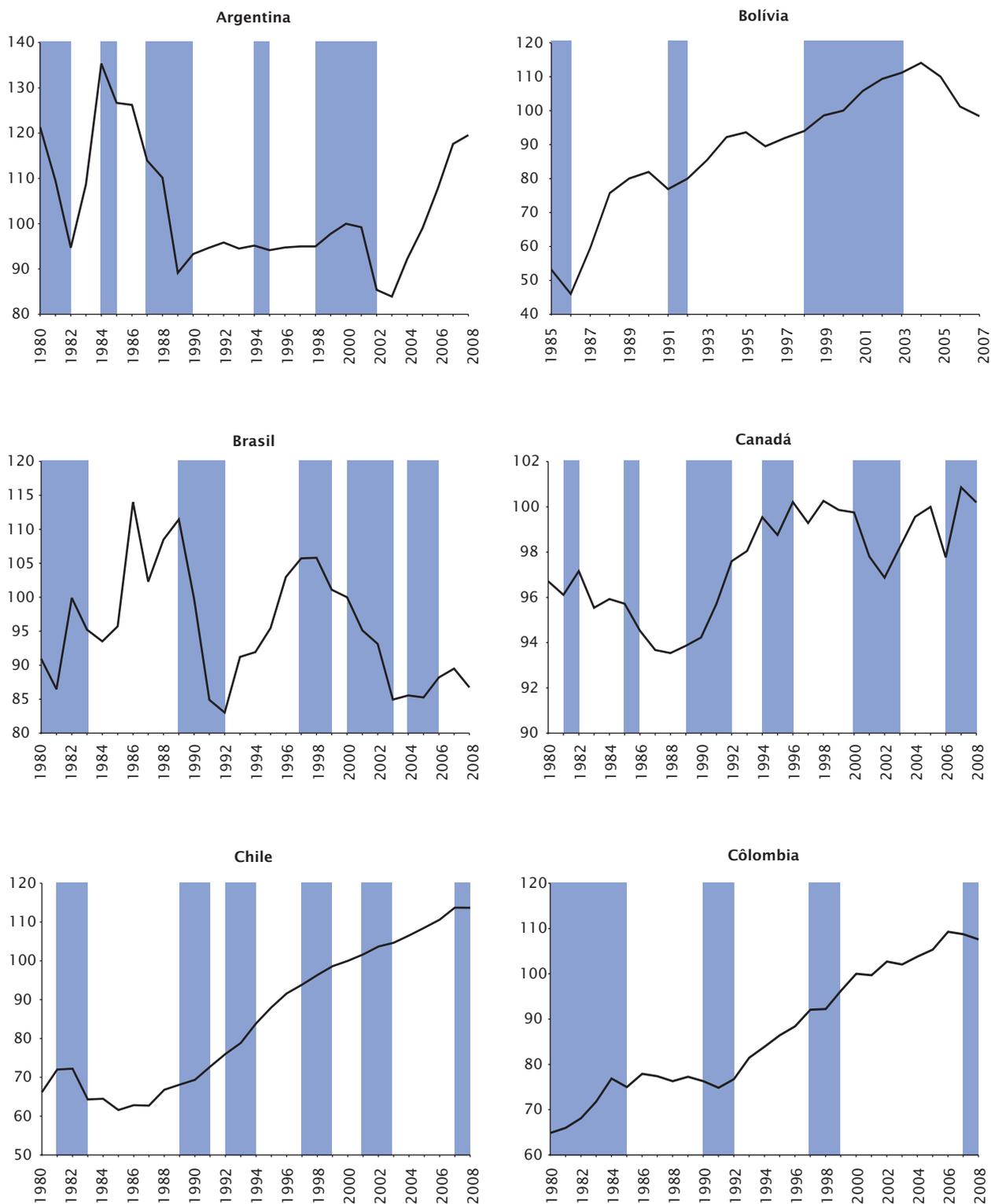


Gráfico II.6 (continuação)

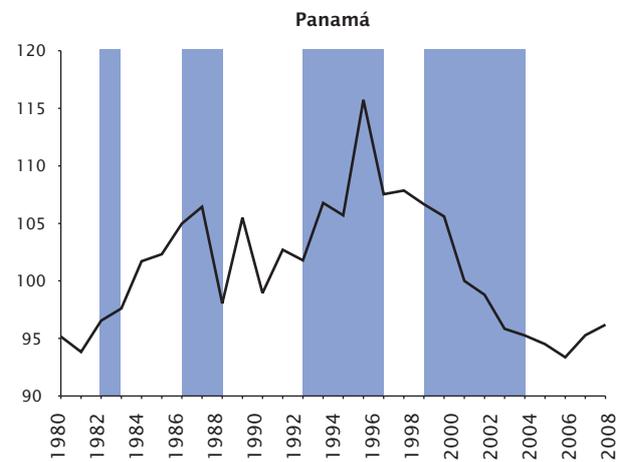
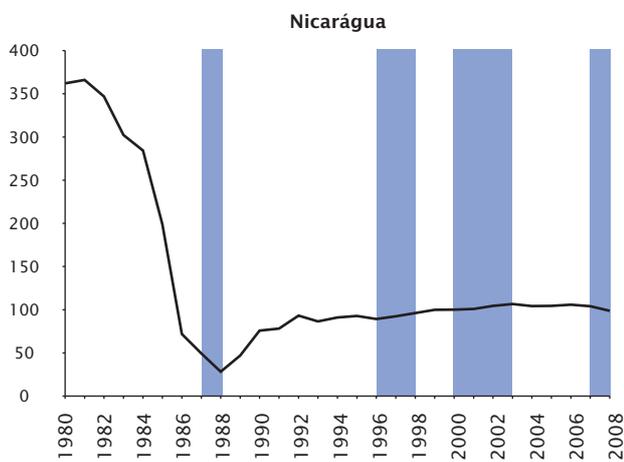
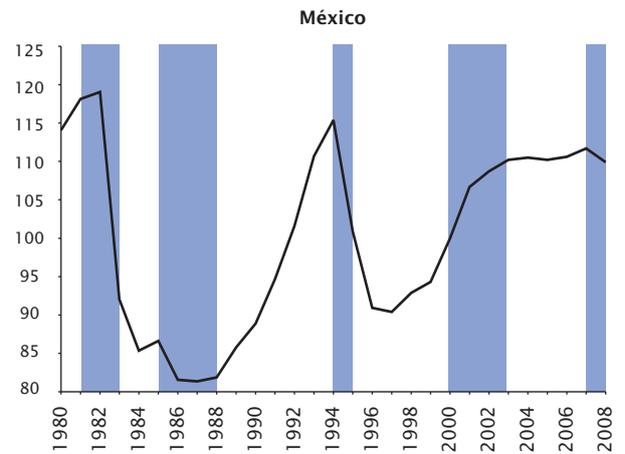
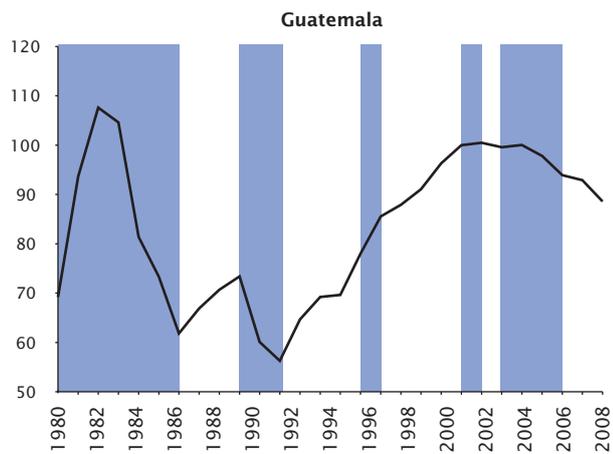
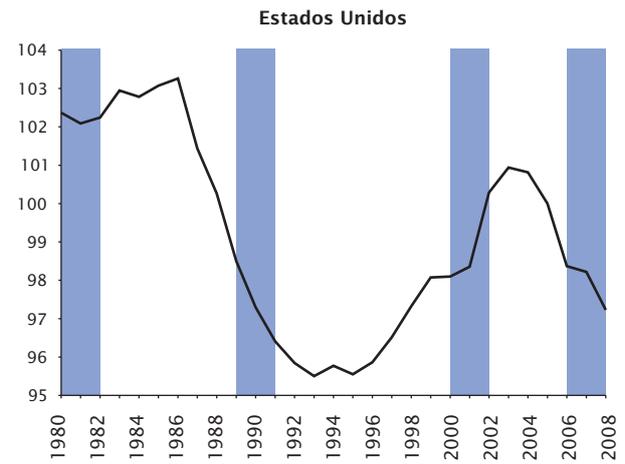
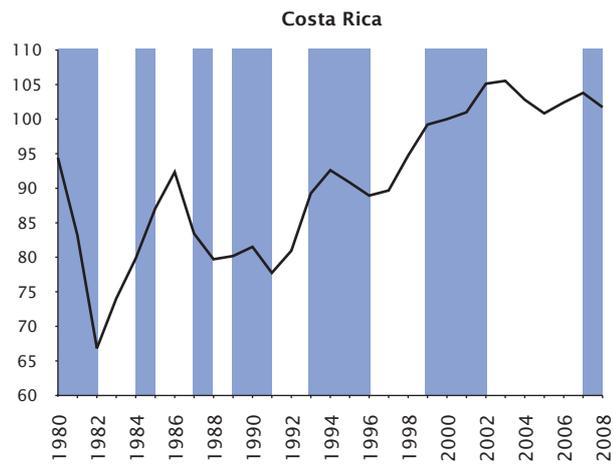
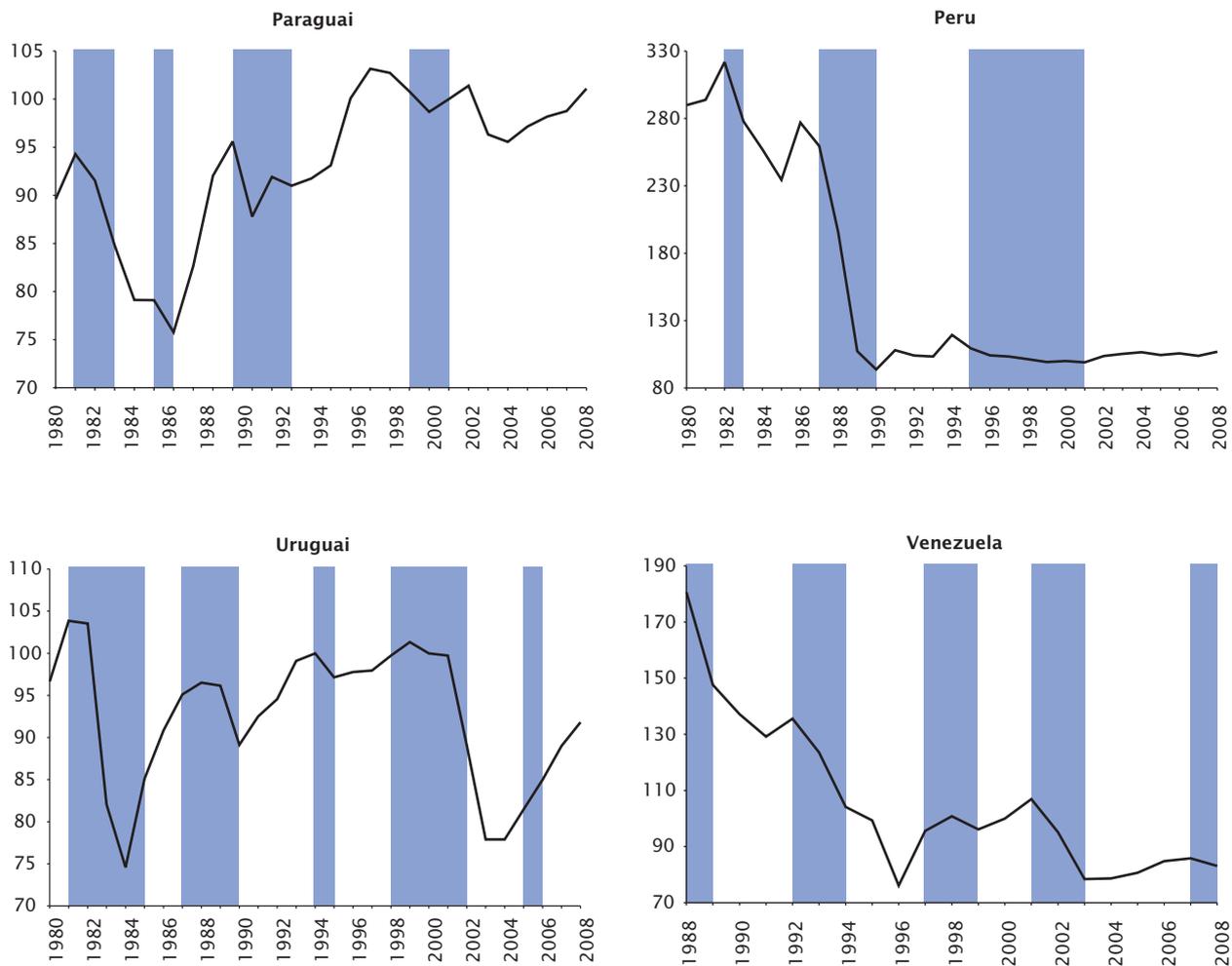
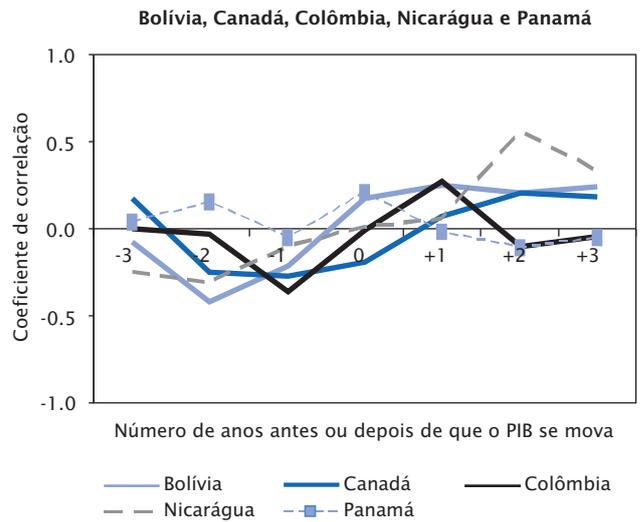
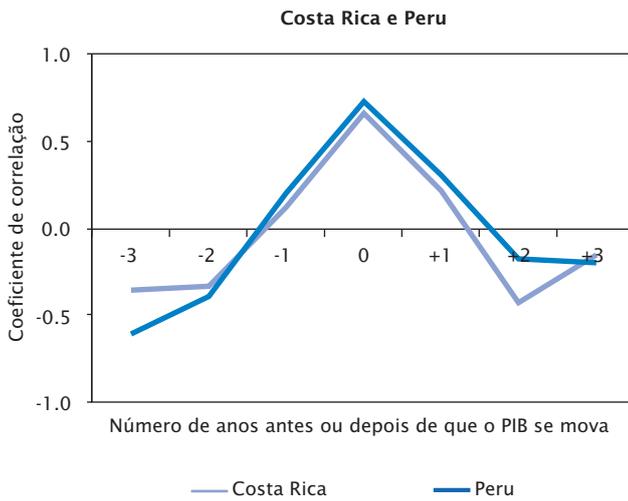
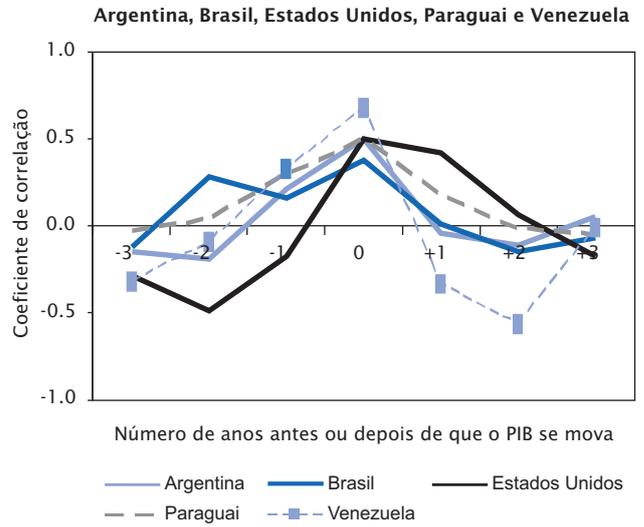
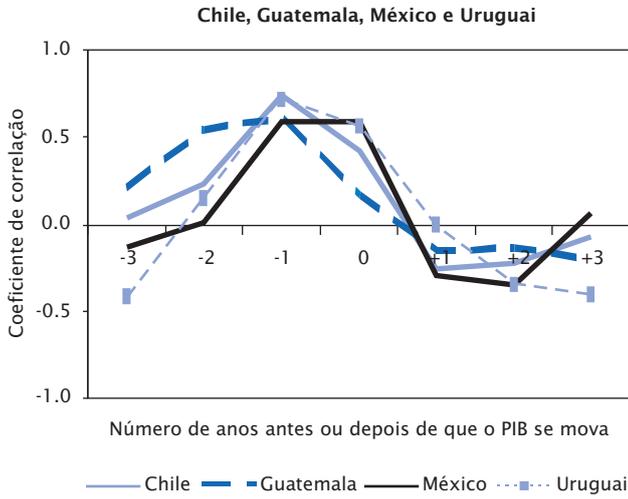


Gráfico II.6 (continuação)



Source: CISS 2009a.

Gráfico II.7
Movimento do Índice de Salários dado um Número Determinado
de Anos Antes e Depois da Mudança no PIB Real



Fonte: CISS 2009a.

Se combinarmos a informação sobre os salários e o desemprego podemos observar que no ciclo econômico o mercado de trabalho se ajusta principalmente através da quantidade de horas de trabalho: o desemprego aumenta quando a economia entra em um período de recessão, mas assim que os salários caem em alguns países com as recessões, a queda não é tanta e em vários casos, movem-se basicamente de uma maneira neutra com respeito ao ciclo.

Pode haver argumentos de medição que levem a falhas estatísticas. Embora não as estudemos aqui, não temos nenhuma razão para acreditar que devam afetar a conclusão exposta no último parágrafo. Nossa principal preocupação é explorar a causa deste resultado e suas implicações sobre a seguridade social. Mais ou menos uma pergunta óbvia é se salários mais flexíveis poderiam ajudar uma economia nacional a eliminar mais rápido o desemprego produzido durante uma recessão. Além disso, podemos notar que os vários níveis de emprego durante o ciclo econômico não afetam todas as famílias na mesma proporção: algumas estão desempregadas por um longo período de tempo e, portanto, perdem períodos de cotação nos sistemas de pensões ou perdem a totalidade ou parte de seus direitos ao seguro de saúde. Ao contrário, dado que os salários têm uma baixa relação com o ciclo econômico, aqueles que mantêm seu emprego durante um decréscimo da economia perdem menos relativamente, e pode ser que inclusive não percam nada em termos de renda em casa e benefícios de seguridade social.

O porquê dos salários não se moverem tanto quanto o desemprego também é relevante para pensar sobre a adequada resposta pública à recessão. Uma conclusão possível é a de que se deve ter especial cuidado com relação aos grupos que perdem o emprego durante uma diminuição da atividade econômica, ou que encontram inconvenientes para

encontrar um emprego nesses momentos. Entre os primeiros estão normalmente os trabalhadores na indústria manufatureira, trabalhadores das indústrias de serviços com conhecimentos especializados e os trabalhadores nas indústrias afetadas de uma maneira especial, como os minérios, depois da queda no preço de uma mercadoria ou os do turismo, depois do evento da influenza. No segundo grupo, encontramos frequentemente mulheres reingressando no mercado de trabalho e jovens que necessitam treinamento no trabalho antes de ser considerados pelos empregadores para posições mais permanentes. Alternativamente, o apoio ao salário pode não ser tão necessário como o apoio aos desempregados, porque o apoio ao salário ajuda muitas pessoas que não sofrem muito ou que nem sofrem.

No entanto, o texto no último parágrafo não é um preceito. Evidentemente, as diferentes respostas entre os países dependerão de como o mercado de trabalho responde aos choques comuns, à sua composição e ao setor industrial na economia, aos vínculos com o resto do mundo como exportador de manufaturas, serviços ou produtos básicos, eventos específicos em cada recessão que os países enfrentam, às políticas fiscais e monetárias contracíclicas e provavelmente ao modelo regulatório e estrutural.¹ Além disso, os governos nacionais podem pensar sobre os salários e o apoio ao emprego, não só em termos de proteção social, mas também de apoio aos gastos agregados. Por último, é provável que reapareça a questão da regulação do mercado de trabalho e o emprego em alguns países, como parte dos debates sobre a crise econômica. A legislação de proteção do emprego é um obstáculo para a recuperação, ou é um modelo institucional adequado para proteger os trabalhadores precisamente durante tempos de recessão? Essa não é uma pergunta fácil de responder e o Quadro II.1 reflete sobre estas questões.

¹ Messina et al. (2008) por exemplo, encontrou para o caso dos países da OCDE que economias mais abertas ao comércio exterior e os países com os maiores sindicatos tendem a ter menos movimentos pró-cíclicos de salários.

Quadro II.1
Regulações de Mercados de Trabalho e Emprego

Acredita-se que os regulamentos sobre os contratos do trabalho afetam o rendimento do mercado de trabalho em todo o ciclo econômico. Especificamente para o emprego e o desemprego microeconômico, podem afetar os custos e a probabilidade de demissões ou a possibilidade que o trabalhador tenha um emprego. Por outro lado, essas normas podem servir para proteger os trabalhos durante uma recessão.

Em todo o continente o custo de contratar ou despedir um trabalhador pode variar significativamente. O quadro a seguir mostra o custo da regulamentação, seguindo o enfoque de Heckman e Pages (2004): o custo da regulamentação é a soma do custo dos pagamentos à seguridade social mais o custo de permanecer no trabalho. Esse último componente inclui as normas que aumentam o custo de despedir um trabalhador, e que por sua vez se classifica em três categorias: notificação prévia, indenizações por demissão e por anos de serviço. Há também gastos de julgamento, mas não os consideraremos aqui. Os custos de despedir um trabalhador são calculados como uma porcentagem dos salários no momento da contratação de um trabalhador, os custos de seguridade social como porcentagem do salário. Se a regulamentação pode afetar o comportamento do emprego em todo o ciclo da economia, então podemos pensar na hipótese de que as diferentes variações que observamos nos diferentes países podem ter como uma de suas variáveis explicativas o custo de contratação. Além disso, esse efeito pode estar influenciado pela proibição explícita em alguns países para despedir os trabalhadores durante as crises econômicas.

Medidas das Regulamentações do Trabalho Equivalente aos Pagamentos Mensais, 2009

	Aviso prévio	Indenizações por Demissão	Anos de serviço	Custo total de regulação ao trabalho	Custo da seguridade social como proporção do salário
Argentina	0.90	2.84	0.00	3.74	0.41
Bolívia	1.77	2.97	0.00	4.74	0.26
Brasil	1.18	3.30	9.43	13.91	0.33
Chile	0.59	2.79	0.00	3.38	0.25
Colômbia	0.29	3.10	9.43	12.82	0.49
Costa Rica	0.59	2.49	0.00	3.08	0.24
Equador	0.59	3.30	1.53	5.42	0.20
El Salvador	0.15	2.99	0.00	3.14	0.24
Honduras	1.00	2.49	0.00	3.49	0.11
Jamaica	0.47	1.73	0.00	2.20	0.05
México	0.59	2.50	0.13	3.22	0.22
Nicarágua	0.29	1.81	0.00	2.10	0.19
Panamá	0.59	1.81	3.29	5.69	0.21
Paraguai	1.26	1.49	0.00	2.75	0.23
Peru	0.00	4.26	9.43	13.69	0.23
República Dominicana	0.59	2.20	0.00	2.79	0.23
Uruguai	0.00	2.23	0.00	2.23	0.35
Venezuela	0.78	1.89	12.21	14.88	0.14

Fonte: Elaboração própria utilizando informação proveniente dos Ministérios de Trabalho, Códigos de Trabalho de cada país, e AISS, 2009.

Quadro II.1 (continuação)

Uma resposta à pergunta sobre como essas regulamentações afetam o bem-estar durante uma recessão não é simples. Não só os custos devem ser equilibrados em relação aos lucros na estabilidade do emprego, mas as regulamentações podem beneficiar alguns trabalhadores, enquanto afetam outros (por exemplo, os empregados contra os desempregados, os sindicalizados contra os não sindicalizados).

Também é ponto-chave considerar que, embora este cálculo padroniza o valor das normas, cada norma pode afetar o comportamento dos trabalhadores e dos empregadores de diferentes maneiras. Em particular, grande parte desses custos é compensada pelos benefícios de seguridade social ou pelas transferências de dinheiro aos trabalhadores. Em relação com a forma, as indenizações por demissão às vezes são pagas de maneira adiantada e em dinheiro, como é o caso da Colômbia, enquanto em outros casos são pagas até que ocorra a separação do emprego e normalmente sujeitos a litígio.

II.3 Conclusões

Na atualidade, o mundo está sofrendo a pior recessão em décadas. Embora a informação do capítulo I indique que provavelmente essa recessão não será tão profunda como a Grande Depressão, observa-se que para a maioria dos países do continente as variáveis do mercado de trabalho se veem afetadas pelo ciclo econômico. O emprego é reduzido substancialmente durante as recessões. Os salários caem, mas não tão sistematicamente quanto aumenta o desemprego. A recuperação pode ser lenta e se recentes recessões são um indicador das tendências de longo prazo, vários países grandes enfrentarão uma recuperação sem emprego.

Embora esses resultados sejam simples, o valor da análise realizada está na medição da forma em como a resposta varia segundo os países e devido a que proporciona uma ideia do que podemos esperar a fins de 2009 e princípios de 2010, quando a economia mundial provavelmente inicie a recuperação. Veremos que na maioria dos países o emprego será recuperado lentamente e com isso a cobertura dos programas de seguridade social. Os salários não parecem estar a ponto de perder muito terreno, embora essa notícia só seja boa para os que mantêm um posto de trabalho. Os desempregados e os novos participantes do mercado

de trabalho podem encontrar um longo período de estresse. Em alguns países, a incidência do desemprego de longo prazo é provável que aumente. O capítulo a seguir trata das ferramentas disponíveis para a seguridade social para enfrentar a questão do desemprego.

CAPÍTULO III
SEGURO DESEMPREGO: UM INSTRUMENTO
NECESSÁRIO PARA UM ESTADO CONTEMPORÂNEO

CAPÍTULO III

SEGURO DESEMPREGO: UM INSTRUMENTO NECESSÁRIO PARA UM ESTADO CONTEMPORÂNEO

III.1 Introdução

Este capítulo apresenta uma descrição geral do estado das políticas de desemprego na região, examina as principais questões para lidar com este risco social, proporciona uma descrição dos principais acontecimentos no âmbito nacional e apresenta recomendações. Os programas de seguro desemprego (SD) tiveram importantes reformas desde a década de noventa. Portanto, é útil compreender a motivação para as mudanças e se a avaliação é favorável para os trabalhadores e suas famílias.

Como será observado nos estudos de país, os programas de SD se moveram para algumas características comuns, às quais aqui enumeramos, das mais às menos comuns: i) transferem aos trabalhadores parte da responsabilidade e motivam a atividade de procura de trabalho através de regras de taxa de reposição que diminuem os benefícios, ao alongar-se a duração do período de desemprego. Em alguns casos, adotam também contas individuais para o desemprego; ii) ampliam os benefícios durante a recessão, em alguns casos, de modo automático; iii) vinculam os benefícios de desemprego com programas para apoiar o autoemprego e o treinamento; iv) desenvolvem novos programas complementários ou fortalecem os já existentes para apoiar àqueles que não possam receber os benefícios

do SD, ao mesmo tempo que protegem a integridade das normas do programa; e, v) encontram formas para incluir trabalhadores sob contratos de meio tempo e por obra determinada no sistema.

A terrível imagem de trabalhadores desempregados, que formam longas filas para receber um prato de sopa e de suas famílias sofrendo com um considerável estresse é parte das imagens da Grande Depressão de 1930 em o hemisfério. Quando os conhecedores da matéria começaram a se perguntar se a crise financeira de 2008 evoluiria para uma Grande Depressão, refletiram sobre as preocupações das pessoas de todo o mundo sobre a probabilidade de perder seus postos de trabalho e, de repente, não serem capazes de gerar dinheiro em espécie para as necessidades básicas.

No entanto, um contraponto se fez evidente de maneira imediata: em contraste com as condições existentes nos anos trinta, hoje a seguridade social garante o acesso a prestações básicas que estabilizam o consumo das famílias através do tempo. Assim, um trabalhador desempregado pode receber os serviços de saúde, incluindo o cuidado preventivo. Ele ou ela mantém sua participação ativa no sistema de pensões e, se a idade para aposentar-se está próxima, pode passar do desemprego à aposentadoria. Ele ou ela recebem apoio monetário e de saúde em casos de incapacidade, e ele ou ela recebem um benefício monetário do seguro

desemprego. Não podemos fazer a um lado também a importância da expressão "ele ou ela". Neste contexto, isto denota mais que uma frase "politicamente correta". Ao invés disso, transmite a mensagem de uma grande participação das mulheres no mercado de trabalho e no sistema de proteção social: as viúvas, os órfãos e as mães solteiras recebem hoje proteção direta da seguridade social.

Uma diferença significativa com o episódio da Grande Depressão parece ser também que o desemprego não vai alcançar os terríveis níveis então vistos. É bastante cedo para determinar que tão longe chegará a recessão que começou em 2008. Nos meses de verão do hemisfério norte de 2009, as taxas de desemprego ainda estavam subindo em todo o mundo, e provavelmente alcançarão a fins de 2009 ou princípios de 2010 os níveis mais altos em 50 anos, em vários países. No entanto, os salários não diminuiram significativamente, o que significa que a renda dos lares não foram reduzidas para aqueles que mantiveram um emprego.

III.2 Definição de Desemprego

A "taxa de desemprego" (TD) é a figura estatística mais comum utilizada para medir o fenômeno dos trabalhadores dispostos a aceitar um trabalho sob as condições do mercado existente, mas que, no entanto, ainda não puderam encontrar. A medição da TD pelos governos nacionais segue normalmente as diretrizes da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e é o quociente de dois números: aqueles que dizem que querem trabalhar e não têm trabalho, e o número de pessoas na força de trabalho. Portanto, a força de trabalho é formada pelos desempregados e pelos empregados.

A taxa de desemprego enfrenta uma série de problemas para ser uma medida totalmente adequada do problema enfrentado pelos cidadãos. Os problemas mais importantes, passando dos menos aos mais problemáticos, são os seguintes:

- i) Uma parte do desemprego é "friccional". Isso significa que como é caro para os trabalhadores e para as empresas encontrar-se entre si, há um tipo de desemprego que não é socialmente prejudicial, porque reflete atividades produtivas de procura no curto prazo. Isso é útil para permitir, tanto aos empregadores quanto àqueles que buscam trabalho, um pouco de tempo para descobrir encontros mais produtivos, de maneira que as políticas de trabalho não devem ter como objetivo uma TD próxima a zero.
- ii) Algumas pessoas decidem não participar da força de trabalho de maneira alguma, caso suas perspectivas de encontrar um trabalho são excessivamente ruins, e isso reduz a taxa de desemprego. Ou seja, os trabalhadores podem ser desalentados inclusive para a procura dum posto de trabalho, se o mercado de trabalho é muito pobre. Essa questão será coberta por uma baixa TD.
- iii) A medição da TD inclui um período de referência (por exemplo, o número de desempregados durante a última semana) e os países com taxa de rotação de trabalho mais elevada no curto prazo podem terminar com níveis baixos de desemprego medido. Em alguns países (por exemplo, os da Europa Ocidental), os trabalhadores tendem a permanecer mais tempo com o mesmo empregador, mas os desempregados também demoram muito tempo em encontrar um trabalho. Em outros (na maioria da América Latina e no Caribe), os trabalhadores mudam de emprego com frequência e em um determinado mês, ou inclusive dentro de uma semana, podem mover-se através de estados de emprego e de desemprego. Inclusive, se a média da fração de tempo gasto em desemprego fosse o mesmo através dos dois tipos de países, para o primeiro grupo a medida da TD seria maior que aquela para um país onde os

trabalhadores mudam de emprego com mais frequência, e permanecem desempregados durante períodos mais curtos de tempo.

- iv) Os trabalhadores encontram maneiras de compensar sua incapacidade para encontrar um trabalho de tempo completo, ou então, trabalham na economia informal ou em empregos de baixa produtividade. Dessa maneira, a TD pode ser baixa, inclusive quando muitos trabalhadores estão em condições de baixa produtividade. Isso parece ser um acontecimento muito importante em muitos países do continente americano.

Para enfrentar os problemas da taxa de desemprego, os governos desenvolveram novas maneiras de medir o problema. Um deles é simplesmente proporcionar definições alternativas de desemprego. Por exemplo, incluir trabalhadores em trabalhos informais de baixa produtividade, como parte dos desempregados. Um segundo enfoque é o de medir o problema do desemprego em função de sua severidade entre os trabalhadores. Isso significa principalmente o estudo da duração dos períodos de desemprego para os diferentes tipos de trabalhadores. Por último, os governos começaram a desenvolver bases de dados sobre criação de emprego e destruição de emprego. Se pudessemos medir todas as novas contratações e todas as separações na economia, o ideal seria obter a taxa de desemprego como consequência disso. Cada uma dessas estratégias é muito valiosa e proporciona uma útil e nova perspectiva sobre o problema. No entanto, no final das contas o principal problema não é como medir o evento, mas a dor sofrida pelas famílias após a perda de sua principal fonte de sustento.

III.3 Evolução Recente do Desemprego

A economia mundial estava em recessão a princípios de 2009. No entanto, os problemas haviam começado pelo menos desde os últimos meses de 2007. A

economia da área do TLCAN estava se reduzindo desde aquela época. A América do Sul estava crescendo fortemente até a entrada do ano de 2008. No entanto, a princípios do outono de 2008, uma crise financeira se apoderou da economia mundial e a subsequente recessão foi generalizada. No Capítulo II fizemos um esboço da forma em que a economia regional evoluiu. No Gráfico III.1 pode-se observar a evolução geral da taxa de desemprego para os países grandes. O Gráfico III.2 mostra a evolução geral da taxa de desemprego por região. No Gráfico III.3 vemos as projeções obtidas por pesquisadores da OIT sobre o desemprego na América Central. No verão do hemisfério norte de 2009, os resultados não melhoraram muito e mesmo se for celebrado um período de recuperação econômica no final de ano, é pouco provável que a taxa de emprego se recupere rapidamente em 2010.

As taxas de desemprego melhoraram ao longo do Continente durante a década. O Brasil teve a fins de 2008 seu nível mais baixo de TD desde que a série começou a ser calculada. A Argentina e o Chile também tiveram uma melhora significativa em emprego. As economias da América do Norte e do México tinham estado operando com taxas de desemprego baixas. As coisas começaram a mudar e primeiro as estatísticas do Canadá, Estados Unidos e México reportaram atrasos no crescimento do emprego durante o ano de 2007. Em 2008, as taxas de desemprego eram cada vez maiores. Já em 2009, a maioria das regiões vivia sob pressão sobre os níveis de emprego.

O desemprego é com frequência um problema maior para os trabalhadores com mais capital humano. As pessoas com pouca habilidade podem mover-se com maior facilidade entre setores da economia, enquanto aqueles com mais habilidades se enfrentam a um desafio maior para encontrar um emprego que coincida com suas possibilidades e expectativas. Por sua vez, os desempregados nas zonas rurais passam menos tempo à procura de postos de trabalho que os desempregados urbanos.

O Gráfico III.4 mostra que com exceção do Brasil, essas diferenças não são pequenas. Do mesmo modo, o Gráfico III.5 mostra que os mais instruídos demoram mais em encontrar postos de trabalho que os menos educados. Nas economias centro-americanas, as mulheres e os jovens enfrentam também maiores taxas de desemprego (Gráficos III.6 e III.7).

Se o desemprego é mais grave para os mais instruídos e os trabalhadores urbanos, isso significa que os mais instruídos e os países urbanos sempre possuem maiores taxas de desemprego? Não é verdade. As instituições do mercado de trabalho também desempenham um papel importante. Portanto, observa-se no Gráfico III.8 que a Europa continental tem principalmente um desemprego de longo prazo (um ano ou mais de duração), enquanto a área do TLCAN e das nações da área da Comunidade Britânica possuem frações mais baixas de desemprego a longo prazo (aqui curto-prazo significa de um mês a um ano). Neste sentido, os resultados por gênero são em sua maioria os mesmos. Podemos mencionar que o Japão é um caso intermediário.

No entanto, não seria correto pensar que as histórias nacionais continuam um "roteiro regional". Como podemos ver no Gráfico III.9, nos últimos 15 anos o Japão e algumas das grandes nações europeias (França e Alemanha) sofreram efetivamente aumentos no desemprego a longo prazo (a Espanha é a exceção notável, obtendo uma diminuição), enquanto a América do Norte avançou na redução do desemprego a longo prazo ainda mais.

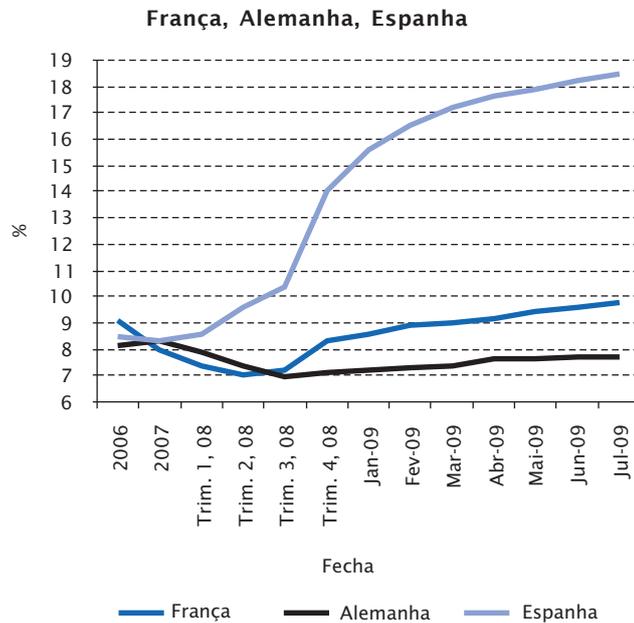
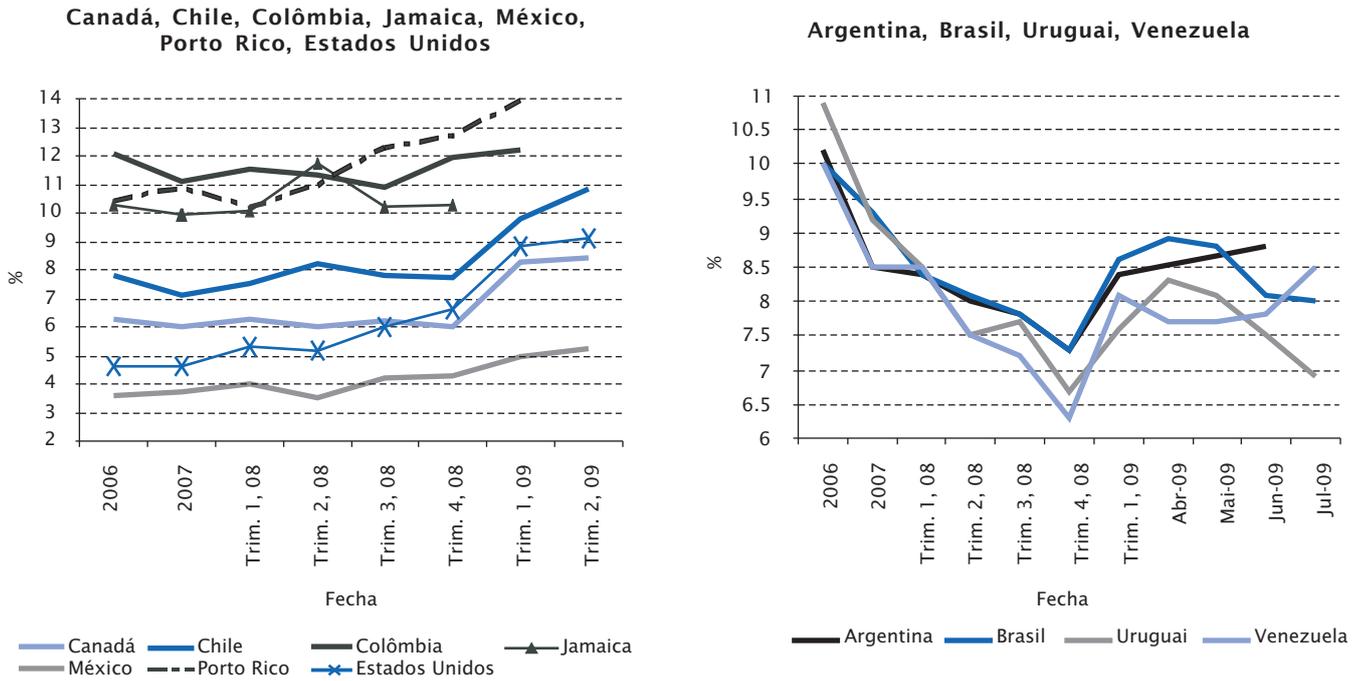
Os jovens também experimentam taxas de desemprego mais elevadas (Gráficos III.6 e III.7). Da perspectiva de um trabalhador jovem, isso tem a ver com os usos alternativos de tempo (o estudo e "explorar o mundo"), com a possibilidade de ser financiados por sua família enquanto eles estão desempregados e com o subdesenvolvimento de capital humano especializado, o que significa que os

jovens estão mais dispostos a buscar novas oportunidades e que os empregadores estão mais dispostos a experimentar com a contratação dos trabalhadores jovens. No entanto, as altas taxas de desemprego juvenil devem-se também às políticas de pessoal no setor público e privado para ajustar-se através de demissões ou de não-contratação de pessoas jovens e das baixas taxas de contratação enquanto as recessões econômicas.

A questão de medir a adesão à força de trabalho continua sendo uma questão complexa em todo tipo de economias nacionais. Podemos ver nos Gráficos III.10 a III.12 que para a América Central e os Estados Unidos a fração de pessoas com desemprego "invisível" ou "subempregadas" representa uma parte significativa da força de trabalho.

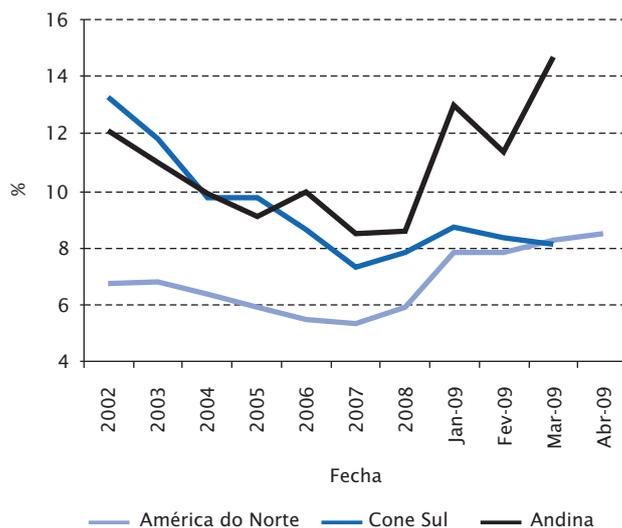
Gráfico III.1

Taxa de Desemprego Calculada a partir das Pesquisas sobre a Força de Trabalho, Média de Período



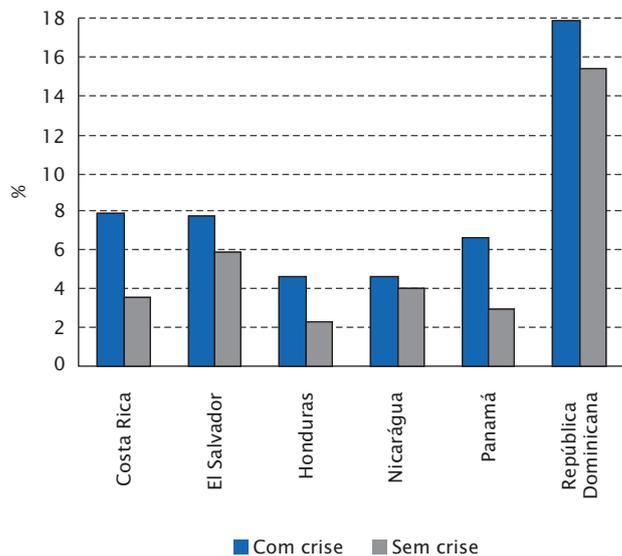
Fonte: OIT (LABORSTA), OECD.Stat, Eurostat e páginas de Internet dos institutos nacionais de estatísticas e censos dos países.

Gráfico III.2
Taxa de Desemprego por Região, Total, 2002-Abril de 2009



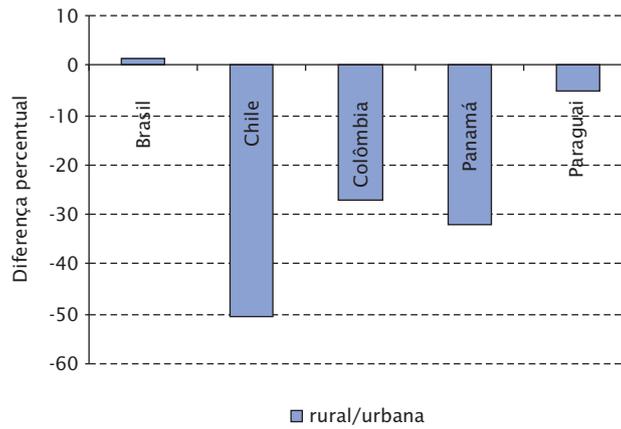
Fonte: OIT, LABORSTA, vários anos.

Gráfico III.3
Projeções das Taxas de Desemprego em dois Panoramas para a América Central e República Dominicana, 2009



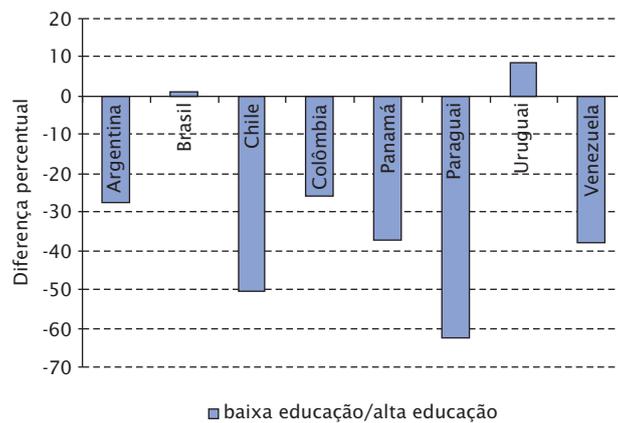
Fonte: OIT 2009.

Gráfico III.4
Diferenças entre o Período Médio de
Duração do Desemprego em Zonas Rurais e Urbanas, 2003



Fonte: Elaboração própria com dados do BID 2004.

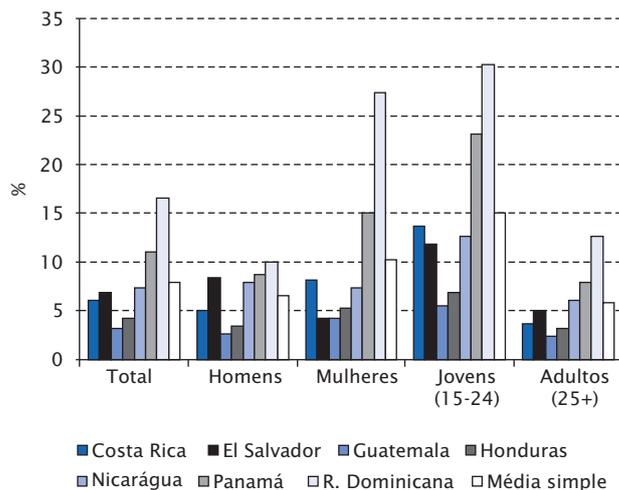
Gráfico III.5
Diferenças entre o Período Médio de
Duração do Desemprego em Níveis de Educação, 2003



Nota: Argentina = 2002.

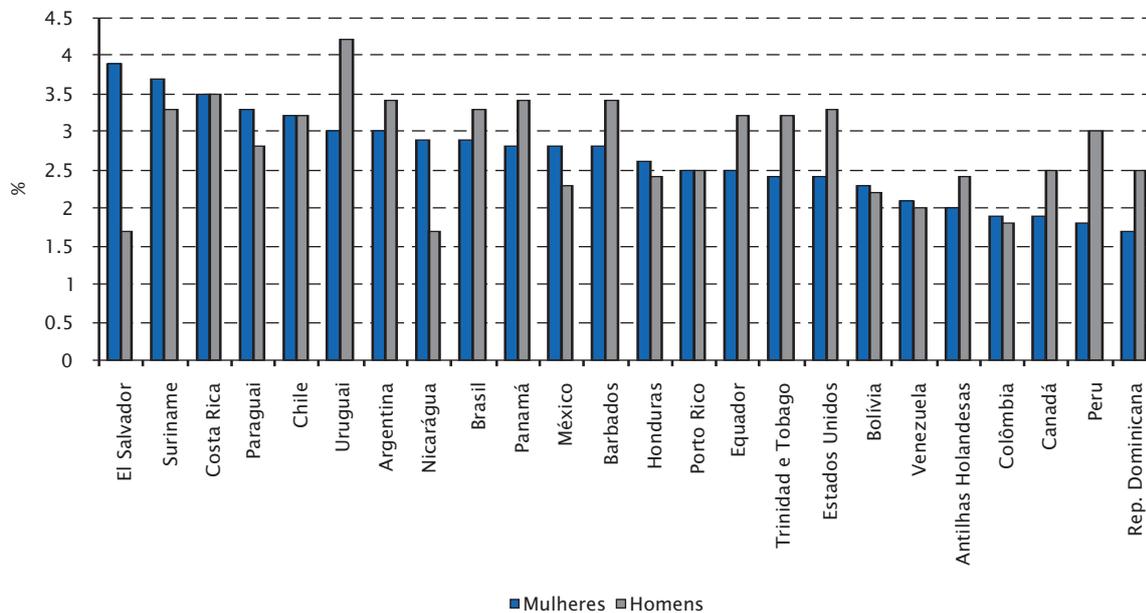
Fonte: Elaboração própria com dados do BID 2004.

Gráfico III.6
Taxas de Desemprego na América Central e República Dominicana, 2007



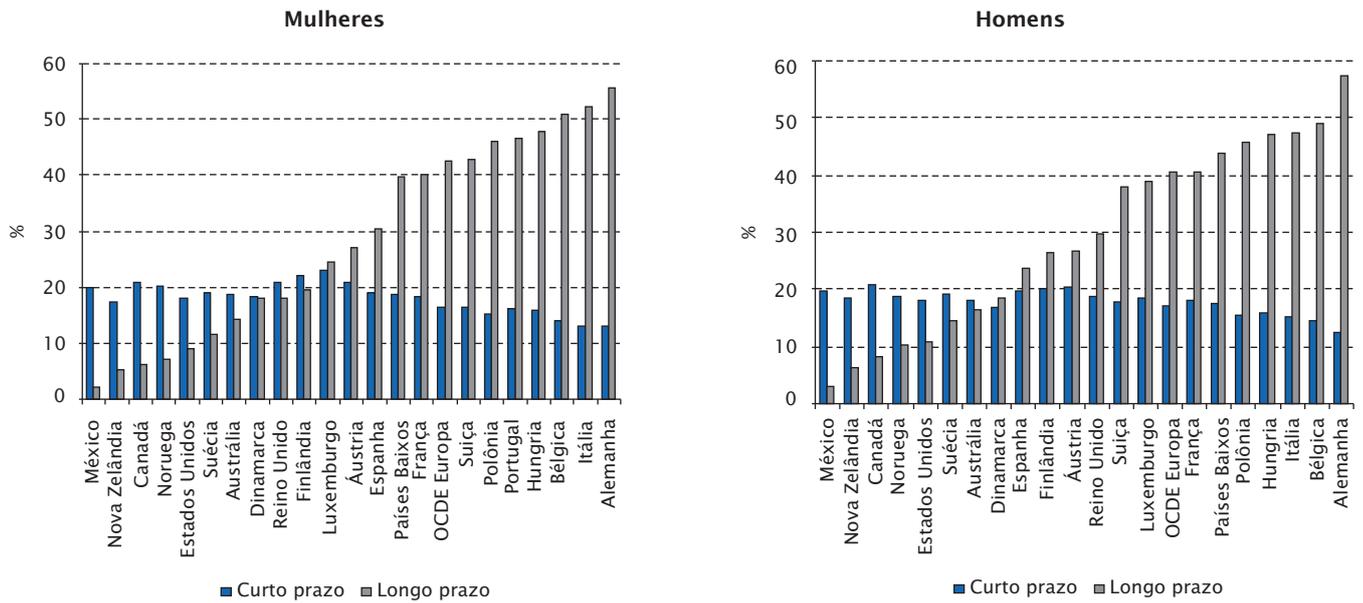
Fonte: OIT 2009.

Gráfico III.7
Quociente entre as Taxas de Desemprego Juvenil (15-24) e as de Maiores de 24 Anos, Ambos os Sexos, 2005



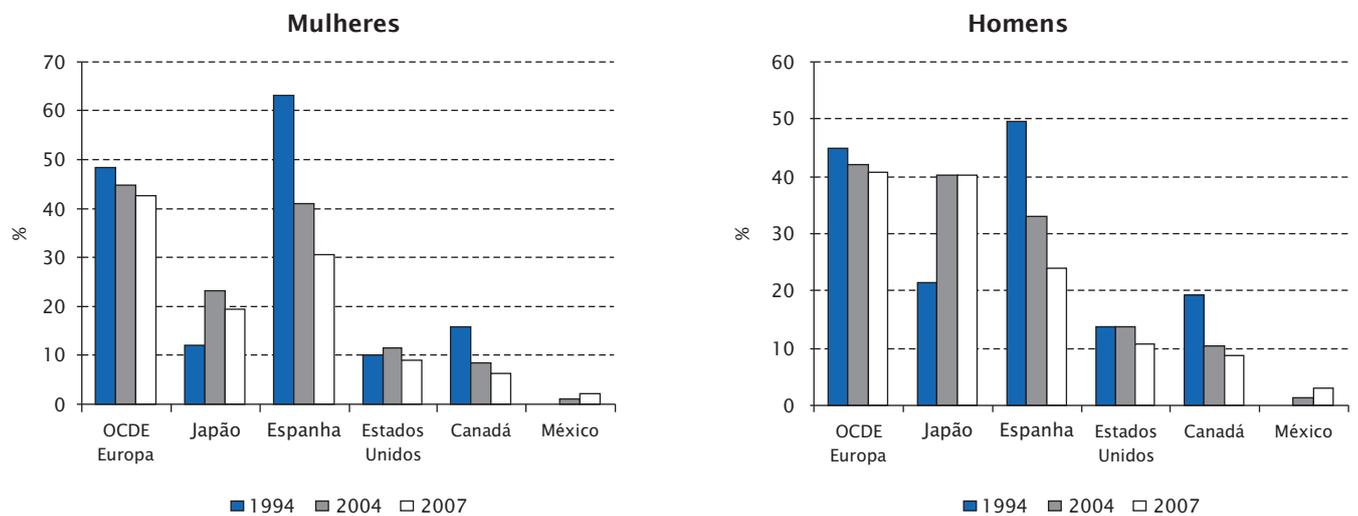
Fonte: ONU (IODM), 2005.

Gráfico III.8
Duração de Desemprego a Curto e Longo Prazo nos Países da OCDE, 2007



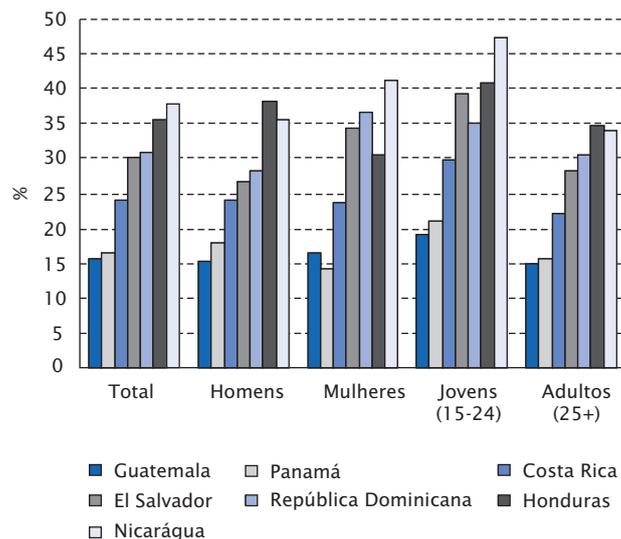
Fonte: OECD. Stat, 2007.

Gráfico III.9
Incidência do Desemprego a Longo Prazo (12 Meses ou Mais) como Porcentagem do Desemprego Total



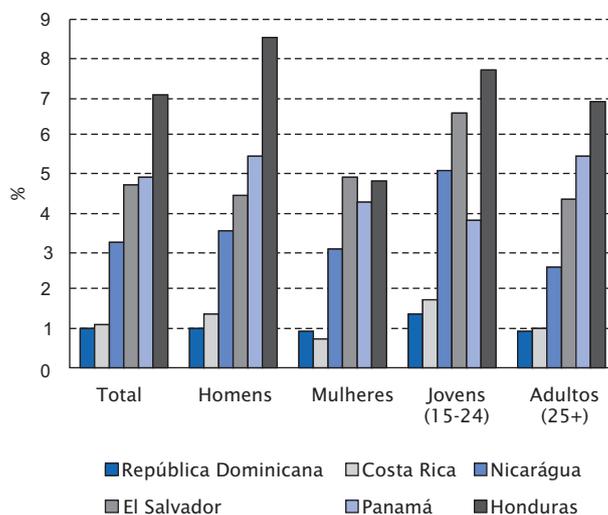
Fonte: OECD.Stat, vários anos.

Gráfico III.10
Subemprego na América Central e República Dominicana, 2007



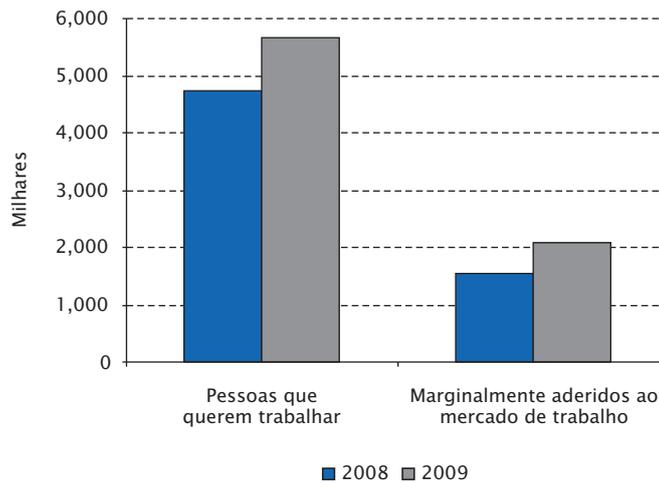
Fonte: OIT 2009.

Gráfico III.11
Quociente de Subemprego Invisível^{1/} a Subemprego Visível^{2/} na América Central e República Dominicana, 2007



Notas: 1/Aqueles que ainda trabalhando uma jornada completa recebem um salário inferior ao mínimo estabelecido pela lei. 2/Aqueles que trabalham menos horas das que desejam.
Fonte: OIT 2009.

Gráfico III.12
Pessoas que Não Estão na Força de Trabalho e que Querem Trabalho ou Estão Marginalmente Aderidos ao Mercado de Trabalho, Estados Unidos, Primeiro Trimestre



Fonte: U.S. Department of Labor 2009.

III.4 Principais Programas de Seguro Desemprego na América

Podemos distinguir sete países da região com um programa de seguro desemprego (SD): Estados Unidos e Canadá, com programas originados a partir da Grande Depressão; o programa do Brasil, que surge com a mudança constitucional na década de oitenta, e Argentina, Barbados, Chile e Uruguai, com programas mais recentes, adotados entre as décadas de noventa e a atual. A Colômbia também possui um programa de SD, mas ele é relativamente pequeno. Antes de descrever as características de cada um destes casos, podemos indicar as tendências gerais. Os principais desenvolvimentos da década de noventa em adiante são as seguintes:

- i) Considerar o programa do SD como uma ferramenta de seguro e introduzir regras de incentivos que limitam o risco moral pelos usuários. Isso significa que os pagamentos se tornaram mais restritivos, em particular para pessoas que não busquem trabalho, não participem das atividades de formação ou que enfrentem limitações para trabalhar, de forma que é improvável voltar à força de trabalho com

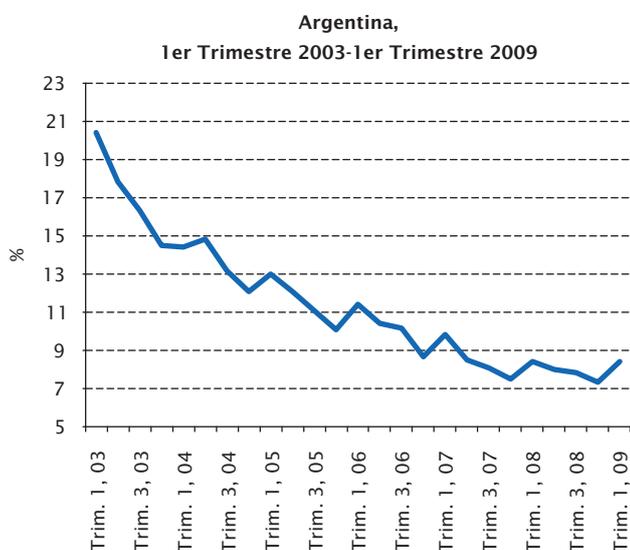
sucesso. Por outra parte, novos programas de transferência de dinheiro em espécie foram adotados para apoiar os "permanentemente pobres", reconhecendo que a pobreza e o desemprego são dois fenômenos diferentes. A utilização de contas individuais que forçam a economia enquanto há emprego, com a finalidade de que este possa ser utilizado quando há desemprego, também são vistos como um mecanismo para conseguir a proteção social, ao mesmo tempo em que se dá às pessoas mais responsabilidade.

- ii) As taxas de reposição mudaram para esquemas que reduzem os benefícios com a duração do período de desemprego. A teoria por trás deste movimento é que justo depois de perder seu trabalho, o trabalhador necessita mais liquidez e apoio social, mas com o tempo, deve fazer um esforço para encontrar um trabalho.
- iii) Reconhecer o crescimento de opções de trabalho não assalariado e utilizar o programa de SD para apoiar o micro-crédito e facilitar o desenvolvimento do auto-emprego.

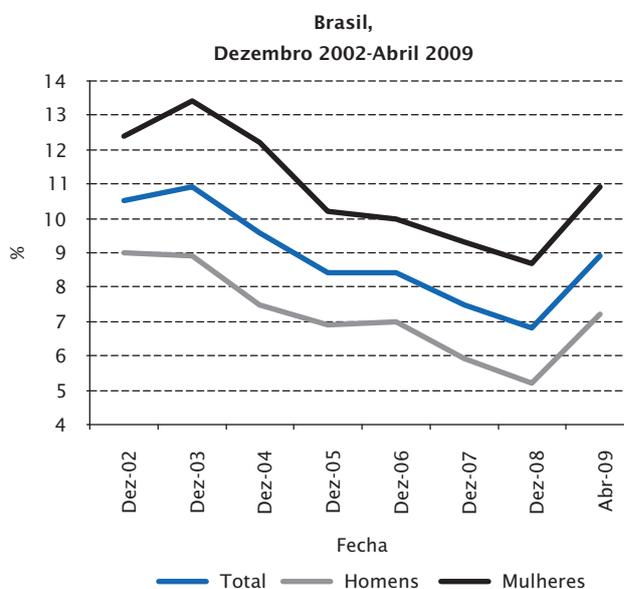
- iv) Permitir que o programa de SD pague as prestações às mães e às pessoas que têm que cuidar de um membro da família com incapacidade.
- v) Incluir no programa de SD os trabalhadores sob contrato de tempo parcial ou obra determinada, assim como os autoempregados, que foram tradicionalmente excluídos dos benefícios.

Embora nem todos os países listados adotaram todas essas mudanças, os pontos mencionados indicam as tendências gerais. O Gráfico III.13 mostra um resumo da taxa de desemprego durante anos recentes em países selecionados.

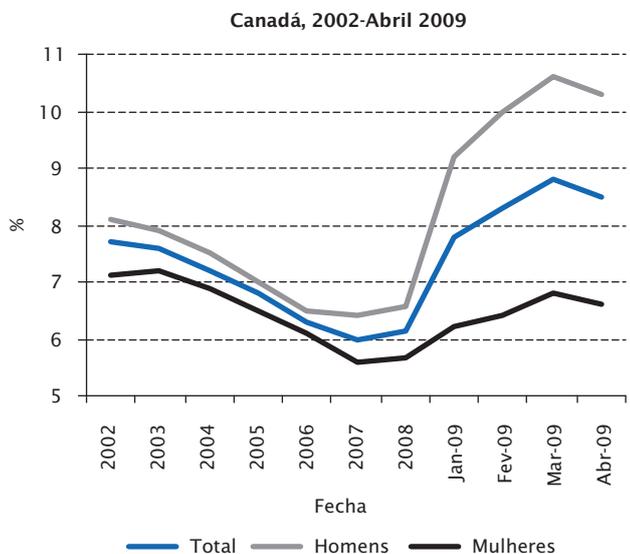
Gráfico III.13
Taxa de Desemprego em Países
Selecionados Durante Anos Recentes, Ambos os Sexos



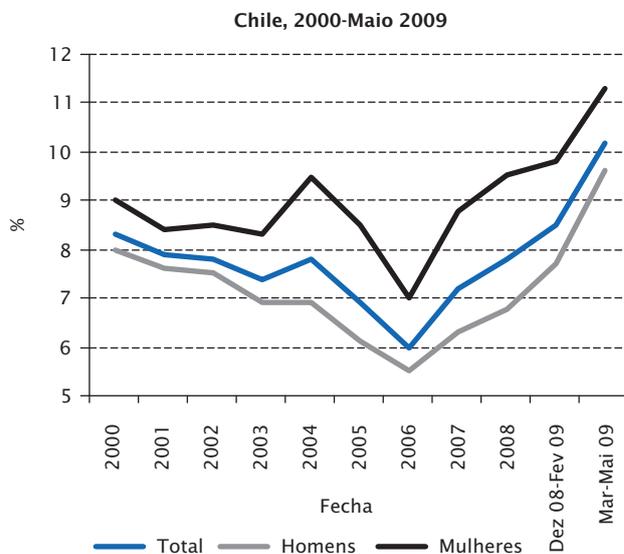
Fonte: INDEC, vários anos.



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA), vários anos.

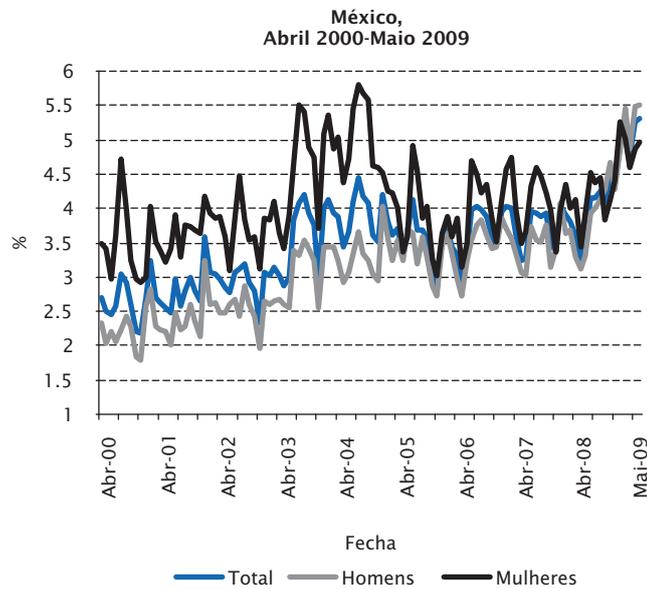
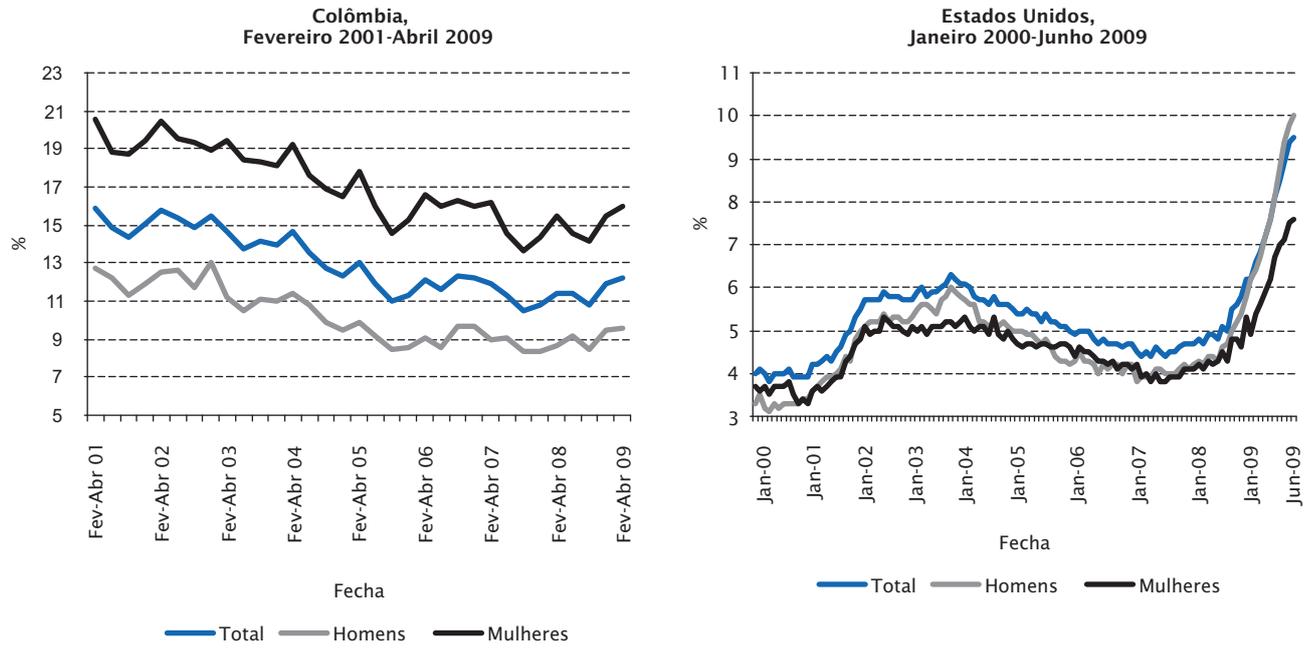


Fonte: OIT, LABORSTA, vários anos.



Fonte: OIT, LABORSTA, 2000-2008; INE 2009 a e b.

Gráfico III.13 (continuação)



Vamos passar agora aos acontecimentos nacionais específicos.

III.4.1 Argentina

A Argentina teve uma forte queda econômica a princípios do milênio, mas depois de 2002 o país teve uma recuperação econômica admirável. Em 2007, a taxa de desemprego estava próximo dos níveis mais baixos em 15 anos (8 por cento para os homens e 12 por cento para as mulheres). Depois, em setembro de 2008, foi claro que a crise mundial havia chegado a Argentina e as tendências favoráveis de emprego estavam se revertendo (Gráfico III.13). Podemos ver na Tabela III.1 que a média de número de beneficiários do SD tinha se reduzido a um mínimo em torno a 2004-5, mas a fins de 2008 se duplicou acima desse mínimo.

Além da contínua operação do programa do SD, o Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social (MTESS) adotou as seguintes medidas para mitigar o impacto da crise: i) procedimentos de prevenção destinada a preservar o emprego por contrato (suspensões, adiantamento de férias, redução da jornada de trabalho); ii) apoio às empresas por meio de programas de reconversão produtiva; iii) programa de obras públicas para gerar empregos e para compensar a queda de investimento privado; iv) créditos e diminuição da carga fiscal às Pymes e a alguns setores (maquinaria agrícola), condicionado a preservar o emprego e a regularização da contratação de pessoal; v) programas de crédito a taxas baixas para os eletrodomésticos e automóveis (ao contrário da maioria dos países, a Argentina enfrentou esse problema através dos consumidores e não através do produtor); vi) aumento dos subsídios

Tabela III.1
Número de Beneficiários do Programa de Seguro Desemprego na Argentina, 2001-2008

	Número de beneficiários
2001	144,545
2002	200,200
2003	105,349
2004	62,478
2005	63,460
2006	80,689
2007	96,619
2008	107,769
Janeiro	111,789
Fevereiro	103,048
Março	108,470
Abril	104,490
Mai	107,663
Junho	107,790
Julho	107,295
Agosto	111,257
Setembro	113,429
Outubro	120,994
Novembro	121,906
Dezembro	126,483

Fonte: MTESS, BEL, vários anos.

concedidos às pessoas de baixos recursos ("Plano Famílias", "Plano Chefas e Chefes do Lar").

O programa de seguro desemprego na Argentina foi criado em 1991, com a Lei do Emprego. Ele é regulado pelo *MTESS*, e administrado pela Administração Nacional de Seguridade Social (*ANSES*). O programa cobre os trabalhadores assalariados do setor privado e não inclui os trabalhadores do setor público, trabalhadores domésticos nem autoempregados. Alguns dos requisitos para ter direito aos benefícios são: i) para trabalhadores permanentes, devem ter pago contribuições durante um período mínimo de doze meses durante os três anos anteriores à suspensão do emprego; ii) para que os trabalhadores temporários sejam elegíveis, é necessário um período mínimo de cotação de noventa dias durante os doze meses prévios ao final da relação de emprego. O Ministério conta com o apoio do Conselho Nacional do Emprego, da Produtividade e do Salário Mínimo, Vital e Móvel. Esse órgão esteve inativo de 1991 a 2004, data em que um decreto foi liberado para relançá-lo.

O pagamento dos benefícios começa sessenta dias após a perda do posto de trabalho, mas o Conselho pode reduzir esse prazo em casos de emergência. Se o trabalhador recebe uma indenização pela separação, a duração da demora pode estender-se por até 120 dias. O prazo de recepção dos benefícios depende do período de cotação dentro dos três anos anteriores: i) de 12 a 23 meses, 4 meses de benefícios; ii) de 24 a 35 meses, 8 meses de benefícios; iii) de 36 meses, 12 meses de benefícios. Para os trabalhadores temporários a duração das prestações é de um dia por cada três de trabalho, considerando exclusivamente contratos de trabalho superiores a trinta dias.

A quantidade do benefício é calculada como uma porcentagem da quantidade neta do melhor salário mensal, remuneração normal e habitual do trabalhador nos seis meses prévios ao desemprego. A porcentagem aplicável durante os primeiros quatro meses do benefício é fixada pelo Conselho e o

benefício mínimo era de \$300 em 2008 (aproximadamente uns US\$100 dólares). Do quinto ao oitavo mês o benefício é equivalente a 85 por cento da quantidade, à qual se aplica durante os primeiros quatro meses, e do nono ao décimo -segundo é de 70 por cento. O benefício mensal tem um mínimo e um máximo fixado pelo Conselho. Além dos benefícios monetários, o trabalhador recebe prestações de saúde e apoios familiares. A modalidade de pagamento único permite que o trabalhador obtenha de uma só vez todo o benefício monetário para converter-se em autoempregado; o trabalhador deve apresentar um projeto ou afiliar-se com uma empresa apropriada dos empregados ou uma cooperativa.

Dos programas complementares que tiveram um grande impulso estão o "Plano Famílias" e o Programa "Chefas e Chefes de Lar". O Programa Chefes do Lar começou a operar em 2002 sob o modelo do *MTESS*. Ele proporciona uma renda mensal mínima garantida para os chefes de família desempregados, com filhos ou familiares incapacitados, assim como às famílias com uma mulher grávida. Cabe indicar que existe uma superposição importante com a definição dos beneficiários no Canadá depois da reforma de 1996 para o Seguro de Emprego. O programa é administrado de maneira descentralizada pelos estados e municípios. Em 2004, 16 por cento dos lares argentinos estavam recebendo apoio, com uma alta concentração nas zonas rurais, onde o programa de seguro desemprego (SD) tem menor cobertura (<http://www.trabalho.gob.ar/chefes/infostats/index.asp>). O Plano Famílias funciona sob o modelo de um órgão diferente, o Ministério para o Desenvolvimento Social, o qual apoia as famílias com crianças pequenas, através de transferências em dinheiro em espécie que vão de \$100 ao mês por filho até \$200 por família (De US\$30 dólares a US\$60 aproximadamente). Para o ano de 2009, a cobertura beneficiou a mais de 210.000 famílias. Um decreto de 2004 estabeleceu que qualquer lar não coberto pelo Programa Chefes será apoiado pelo Plano Famílias.

Portanto, é uma rede de seguridade adicional para aqueles não elegíveis para receber os benefícios regulares por desemprego (MTESS 2004).

III.4.2 Barbados

O programa de SD de Barbados iniciou suas operações em 1981, como um complemento do benefício por separação que existia desde 1973. Desde o início, foi visto como um seguro social e não como um programa de bem-estar.

A experiência inicial do programa foi dolorosa mas instrutiva. Inicialmente, as contribuições se fixaram em 1,5 por cento do salário assegurável, às quais foram adicionados 0,5 por cento do pagamento por separação. As taxas de reposição foram fixadas em 40 por cento, e os benefícios podiam ser pagos por um máximo de 13 semanas. Mesmo quando o desemprego era alto, o programa mostrou um superávit. Esse panorama aparentemente favorável deu lugar a aumentos na taxa de reposição de 60 por cento, e o máximo de semanas a 26. Ao mesmo tempo, foram diminuídas as contribuições a 1 por cento. Em 1986, mesmo quando a taxa de desemprego estava diminuindo, as solicitações subiram 90 por cento e experimentou-se um déficit por primeira vez.

A prova mais difícil para o sistema estava à volta da esquina. O número de desempregados começou a aumentar rapidamente em 1991, e em 1993 a taxa de desemprego passou a marca dos 24 por cento. Durante 1991, a taxa das contribuições aumentou duas vezes e se manteve em 5,5 por cento até 1995. Mais tarde, a avaliação das políticas do *NIS* mostrou que uma taxa de 3 por cento teria sido suficiente. Em 1988, a taxa voltou a 1,5 por cento, valor que é dividido por igual entre empresários e trabalhadores, e é paga só pelos trabalhadores do setor privado e os empregados públicos de caráter temporário, as embaixadas estrangeiras e os aprendizes. Não é pago pelos contribuintes voluntários, os trabalhadores por conta própria, os trabalhadores permanentes do governo e os trabalhadores de 65 anos de idade ou mais.

Hoje em dia, o programa de Barbados requer de pelo menos 32 semanas de seguro, com ao menos 20 contribuições pagas nos 3 trimestres consecutivos anteriores, e ao menos 7 contribuições pagas no trimestre anterior.

A taxa de reposição é 60 por cento do salário assegurável. Os benefícios são pagos quase imediatamente, à exceção de um período de espera de três dias, o qual é muito mais curto que no resto dos países incluídos neste capítulo.

As prestações são pagas durante um máximo de 26 semanas em um período contínuo de desemprego, ou se estendem 26 semanas nas 52 semanas imediatamente anteriores à semana atual de desemprego. Dois ou mais períodos de desemprego, que não estejam separados por mais de oito semanas, são considerados como um período ininterrupto de desemprego.

Barbados teve uma regra de benefícios de desemprego decrescentes de 1991 a 1996. Nesse último ano, restaurou a regra de benefícios constantes. Com relação a esse ponto, parece haver ido contra a tendência no resto dos países.

O benefício por separação é pago àqueles com 104 semanas de trabalho ininterrupto de atividades de tempo completo (ao menos 21 horas por semana) e que tenham sido despedidos por redundância. O benefício é igual a 2,5 semanas de rendimentos graváveis por ano, até 10 anos de emprego; 3 semanas para cada ano, de 10 e 20; e de 3,5 semanas para cada ano depois de 20 até um máximo de 33 anos. Existem disposições especiais para apoiar os trabalhadores estacionais que frequentemente não trabalham o ano todo.

O mercado de trabalho de Barbados compartilha as tendências gerais no Caribe e em particular nas Índias Ocidentais. Durante a década dos anos oitenta, as taxas de desemprego foram altas, de maneira geral superiores a 15 por cento. Isso refletiu um ajuste da velha economia, quando a agricultura era uma parte importante da atividade e as taxas de fecundidade eram altas. Logo após, depois do pico da taxa de

desemprego durante a primeira metade da década de noventa, os mercados de trabalho começaram a se fechar, as taxas de desemprego foram inferiores a 10 por cento, e a escassez de mão de obra começou a ser previsível. Em comparação com o território continental da América, o Caribe em geral teve menores taxas de fecundidade em décadas recentes, de maneira que está envelhecendo mais rapidamente, além de ter um importante fluxo de emigração. Barbados reformou seu sistema de pensões, a fim de facilitar o ajuste do mercado de trabalho. Entre outras mudanças, aumentaram a idade de aposentadoria, mas ainda assim se espera que durante o seguinte século haja um maior estreitamento do mercado de trabalho. A atual recessão deixou um impacto. No entanto, a taxa de desemprego aumentou consideravelmente, embora não de maneira espetacular, a 8,4% a fins de 2008.

Assim, o programa de SD em Barbados parece haver chegado a uma etapa de amadurecimento e desestabilidade. O episódio de incerteza vivida durante a década de noventa foi superado e o programa funcionou por mais de 10 anos com normas estáveis. Como na maioria de todos os programas de SD, existe uma necessidade de equilíbrio constante entre as demandas de maiores benefícios pelos demandantes e as decisões do pessoal. Será interessante observar o saldo de 2009, quando os efeitos da recessão mundial serão sentidos por completo.

III.4.3 Brasil

O programa de SD no Brasil é o maior da América Latina, servindo a uma média de 300.000 a 400.000 beneficiários por mês. Limita-se aos trabalhadores do setor formal e inclui componentes de solidariedade e de economia individual. Podemos notar que embora o Brasil não tenha seguido uma reforma como a chilena, em seu sistema de pensões, adotou um mecanismo de economia forçado para apoiar os trabalhadores depois da separação de um

trabalho, muito antes que outros países da região. Portanto, nessa grande nação há um programa coletivo de SD e outro baseado em contas individuais.

O atual programa foi criado em 1986, no contexto de um plano de estabilização macroeconômico chamado Cruzado. Seu alcance foi inicialmente limitado pelos estritos critérios de aptidão e graves limitações fiscais. No entanto, a nova Constituição Federal de 1988 (artigo 239) mudou a fonte de financiamento proveniente dos rendimentos da tesouraria geral para o Fundo para a Proteção dos Trabalhadores (Fundo de Amparo ao Trabalhador, FAT). O FAT é um organismo do Ministério do Trabalho e Emprego, e desde 1988 financia vários programas: o seguro desemprego, os Programas de Desenvolvimento Econômico e Subsídio Salarial. O FAT obteve dinheiro do Programa de Integração Social (Programa de Integração Social, PIS), e do Programa de Formação de Servidores Públicos (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, PASEP), ambos criados em 1970.

A regulamentação para as provisões do SD foram publicadas em 1990, no artigo 239 da Constituição. Foi criado um órgão consultivo, o Conselho Deliberativo do Fundo de Proteção do Trabalhador (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, CODEFAT). Também em 1990, foram adotados critérios de elegibilidade para ampliar a base dos trabalhadores com acesso ao SD e os níveis de benefício aumentaram. Como consequência, o número de pagamentos distribuídos aos desempregados duplicou. Nesse ano, o SD abarcou 43 por cento de todas as demissões provenientes do emprego formal. Com a finalidade de chegar a ser apto para obter benefícios, os trabalhadores devem cumprir os seguintes critérios:

- i) A demissão sem justa causa pelo empregador ou demissão indireta. A demissão indireta se refere ao caso em que o empregado solicita a demissão de seu posto por decisão judicial, alegando que o empregador não cumpriu o contrato.

- ii) O emprego com um contrato de trabalho formal de pelo menos seis meses, durante os três últimos anos, ou contrato formal de trabalho por conta própria durante ao menos 15 meses.
- iii) Um período de desemprego pelo menos de sete dias e um máximo de 120 dias.
- iv) A falta de outras fontes de rendimentos para garantir a subsistência.

Com o fim de reclamar os benefícios do SD, um trabalhador precisa de uma certificação por escrito de seu antigo empregador, na qual deve ser especificado o tempo de serviço, assim como os rendimentos recebidos nos três meses anteriores à demissão. Esse formulário é revisado por um órgão nacional, o qual certifica a validade. Uma vez aceito, o trabalhador recebe uma prova da validade, estabelecendo o valor das prestações e o máximo da duração do benefício. Para poder recolher o

pagamento mensal, o trabalhador deve apresentar essa certificação junto com sua carteira de trabalho a um banco federal, ou a uma entidade de emprego. Após a ocorrência da reclamação, o trabalhador só poderá optar de novo ao término de 16 meses.

O nível de benefícios mensais (parcela) depende da média do salário durante os três meses anteriores ao desemprego. Essa categoria vai de um salário mínimo a aproximadamente duas vezes o salário mínimo. Os benefícios não diminuem com a duração do desemprego, assim como o nível das prestações nem sua duração depende da procura de emprego. Se o trabalhador não utiliza todos os pagamentos quando encontra um novo emprego, o remanente pode ser acumulado para um caso futuro de desemprego. O Quadro III.1 mostra as regras de elegibilidade e os benefícios do seguro desemprego no Brasil.

Quadro III.1
Normas de Elegibilidade e Benefícios do Seguro Desemprego do Brasil, 2009

Regras de Elegibilidade	
Se nos últimos três anos o trabalhador tem um período de emprego de:	Ele ou ela recebe:
6-11 meses	3 pagamentos
12-23 meses	4 pagamentos
Mais de 24 meses	5 pagamentos
Benefício	
Média do Salário:	Valor do pagamento ^{1/}
Até R\$767,60 (US\$396 dólares americanos)	80%
R\$767,61 até R\$1.279,46 (US\$396 a US\$661 dólares americanos)	R\$614,04 (US\$317 dólares americanos) mais 50% de lucros acima de R\$767,60 (US\$396 dólares americanos)
Mais de R\$1.279,46 (US\$661 dólares americanos)	R\$870,01 (valor único, US\$449 dólares americanos)

Obs.: 1/Salário mínimo: R\$465,00. O valor mínimo do pagamento é o salário mínimo, e o valor máximo não pode exceder R\$870,01. Os benefícios são definidos conforme o salário mínimo. O MTE calcula uma tabela com os valores que aplicarão. Essa tabela aplica desde o dia 1 de fevereiro de 2009. Fonte: www.mte.gov.br.

Além do SD, os trabalhadores que tenham sido despedidos recebem benefícios do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (Fundo de Garantia do Tempo de Serviços, FGTS). Esse fundo é individualizado e paga juros. A cada mês, o empregador faz uma contribuição equivalente a 8 por cento do salário atual do empregado a esse fundo. Isso implica que a soma acumulada por ano em um fundo do trabalhador, corresponde aproximadamente a um salário mensal. O trabalhador tem acesso ao FGTS se for despedido sem justa causa, no momento da aposentadoria ou morte, ou como um meio de co-financiamento para compra de moradia ou com gastos de saúde. O FGTS é transferível entre os postos de trabalho e produz interesses no caso não seja usado num período de desemprego. No caso de demissão sem justa causa, o trabalhador não só tem o direito de acesso à totalidade de seu fundo, mas também recebe um pagamento por afastamento em proporção ao que foi acumulado no último trabalho: esta compensação adicional ascende a 10 por cento do balanço do trabalhador no FGTS no momento da demissão, e aumentou a 40 por cento do balanço em 1988, e a 50 por cento em 2001.

Os trabalhadores do setor informal têm mais probabilidades de converter-se em desempregados que os do setor formal. Cuningham (2006) e Paes de Barros et al. (2006) acreditam que o sistema de SD no Brasil contribui a aumentar a informalidade. A explicação que eles dão é que os empregadores podem entrar em acordos com os trabalhadores formais para que os despeçam, e depois os recontratem com um contrato informal. Embora este mecanismo aumente a rotação de trabalho, não é evidente que aumente as taxas de desemprego.

A probabilidade de ficar desempregado diminui com o nível salarial. No entanto, Paes de Barros, Corseuil e Foguel (2001) comentam que 32 por cento dos pobres e só 7 por cento dos extremamente pobres recebem benefícios do SD.

III.4.4 Canadá

O SD canadense é regulamentado pela Lei do Seguro de Emprego. O sistema atual foi estabelecido em 1996. Então, o termo "emprego" substituiu o termo "desemprego". De fato, embora o seguro desemprego (SD) continue sendo um elemento principal, o Programa de Seguro de Emprego (*Employment Insurance, EI*) também apoia às pessoas que não podem trabalhar por razões de doença, por parto ou por criar os filhos, e àqueles que prestam atendimento ou apoio a um membro da família que está gravemente enfermo, com um risco significativo de morte. A informação nessa seção pode ser consultada em www.hrsdc.gc.ca, a menos que seja indicado o contrário.

A Comissão de Seguro de Emprego do Canadá (*CEIC*) é um órgão tripartite que apoia o Ministério de Recursos Humanos e Desenvolvimento do Canadá (*HRSDC*) na gestão do programa do *EI*.

Em relação às tarifas, elas são definidas no dia 14 de novembro a cada ano, data em que a agência de *EI* do Canadá define a prima, considerando a regra financeira de um sistema de repartição, a opinião do atuário em chefe do seguro, e qualquer outro insumo público. Há um limite para a mudança anual de 0,15 por cento da remuneração assegúavel. A taxa da prima em 2008 foi de 1,73 por cento, de maneira que para 2009 tinha que ser entre 1,58 por cento e 1,88 por cento. O máximo anual da remuneração assegúavel para o ano 2009 foi de CAD 42.300.

Como ocorreu em todo o continente, as condições econômicas favoráveis permitiram que as reclamações por benefícios de desemprego diminuíssem de 2002 a 2008. Em 2007-2008, a média semanal de benefício foi de CAD 12 a CAD 347, e o benefício semanal máximo alcançou os CAD 435 em janeiro de 2008. A média de semanas de benefícios regulares foi de 17 semanas.

De maneira geral, as condições de elegibilidade para os benefícios do *EI* são: estar desempregado durante ao menos 7 dias consecutivos, sem pagamento de salário, e haver trabalhado um número

mínimo de horas durante as últimas 52 semanas. O afastamento do trabalho deve ser involuntário. O critério de horas mínimas varia nas regiões em função da taxa de desemprego local. Por exemplo, de 10 de maio de 2009 a 6 de junho do mesmo ano, a região de Montreal tinha uma taxa de desemprego do 9 por cento, determinando um mínimo assegurado de 595 horas e um mínimo de 23, e um máximo de 47 semanas por pagar necessárias para poder optar pelos benefícios regulares. Vancouver teve uma taxa menor de desemprego, de apenas 6,7 por cento, e, portanto, precisou de mais horas e permitiu menos semanas para conseguir os benefícios: 665 horas e um mínimo, e máximo de semanas, fixadas em 20 e 43. Já Terranova, ao contrário, com uma taxa de desemprego de 20,7 por cento tinha um mínimo de horas de 420, e as semanas foram de 37 o mínimo e 50 o máximo.

O programa canadense também inclui a possibilidade de trabalho compartilhado. Isso é similar aos programas existentes no México e em alguns grandes países da América do Sul. O mecanismo é financiar a ajuda para que os trabalhadores aptos tenham acesso aos benefícios de desemprego, para que permaneçam no trabalho com um horário reduzido. Esses acordos têm que ser aprovados pelo *CEIC*, e a duração é de 6 a 26 semanas, com prolongações de até 38 semanas. A utilização de uma possibilidade de trabalho compartilhado começou a crescer em 2008. Como em outros lugares, esse tipo de soluções funciona melhor para as grandes empresas de manufatura, às quais operam em virtude dos convênios coletivos, ou que podem dispor de um grande número de trabalhadores e de gestão.

III.4.5 Chile

As políticas de emprego chilenas com apoio fiscal centram seu atendimento nos chefes de família desempregados através da contratação direta, dos subsídios à contratação e do apoio à iniciativa

empresarial. Esses programas foram iniciados em 1999 e oferecem benefícios a 1 e 2 por cento da força de trabalho. O programa de Seguro de Inatividade (*SC*) começou a operar em outubro de 2002. Para os primeiros meses de 2009, superou o número de 6 milhões de afiliados e de 3 milhões de contribuintes, alcançando uma taxa de cobertura de 78 por cento da força de trabalho. Desde 2006 a participação dos trabalhadores com contratos não permanentes aumentou de 50 a 57 por cento.

O *SC* de Chile combina um fundo coletivo de distribuição (o Fundo de Inatividade Solidário, *FCS*) com as economias individuais do trabalhador para financiar benefícios. O fundo coletivo ou de solidariedade se nutre com fundos fiscais e de um imposto sobre a folha de pagamento. Os fundos são administrados por uma empresa privada, a *Administradora de Fondos de Cesantía (AFC)*, dedicada somente a esta tarefa, propriedade das Administradoras de Fundos de Pensões. Na criação do *SC*, uma recomendação básica foi seguida para deixar um pouco de risco nas mãos das pessoas, para limitar os incentivos de evitar o trabalho. Portanto, a liquidez pode ser proporcionada à pessoa nos casos de um evento adverso de trabalho, mas ter algo de seu dinheiro na conta individual constitui um incentivo para buscar emprego com mais intensidade e também proporciona uma boa garantia para financiar um pequeno projeto empresarial.

Com o fim de ter acesso aos benefícios, existem normas para a parte da conta individual e a parte dos fundos compartilhados. O trabalhador pode retirar da conta individual se esteve pagando durante 12 meses (consecutivos ou não) para o caso de contratos indefinidos, e pode receber 50 por cento do pagamento mensal, por um máximo de 5 meses (ver o Tabela III.2). Para ter acesso ao fundo de solidariedade, é preciso que a relação de trabalho finalize por demissão, que a conta individual não tenha recursos suficientes e que a pessoa não se oponha a uma oferta de emprego existente.

O administrador do fundo recebe uma comissão em função da rentabilidade dos fundos de pensões. Se os rendimentos do fundo do *SC* são muito elevados, o administrador recebe os lucros, mas se estes são muito pequenos, ele deve assumir a perda. Durante os primeiros anos, o rendimento da *AFC* esteve abaixo dos fundos de referência, de maneira que a comissão foi baixa. O valor dos fundos alcançou os \$1,3 bilhões (US\$2,35 milhões) em abril de 2009, quase as três quartas partes desse dinheiro estão nas contas individuais de desemprego e o resto na *FCS* (Gráfico III.14). A comissão recebida durante os primeiros meses de 2009 é de aproximadamente o equivalente a 0,6 por cento anual.

Durante os primeiros anos do sistema, há uma taxa baixa de acesso ao fundo coletivo. Isso está associado em grande parte ao problema da elevada rotação de trabalho que determina que muitos não alcançam o período mínimo de cotação para aderir-se ao fundo. No entanto, o equilíbrio social é favorável. Bernstein e Sánchez (2005) calcularam o aumento nas pensões esperadas que se deriva do *SC*. Esse efeito se deve a que graças ao programa os trabalhadores não perdem todo o tempo de contribuição para o sistema de pensões, enquanto estiverem desempregados. Por exemplo, para os que nasceram em 1981 e esperam aposentar-se entre 2020 e 2025, o impacto vai de 0,7 a 3,7 por cento do valor da pensão, dependendo do nível educativo da pessoa. Seguindo essa ideia, os autores calculam as variações nas primas que poderiam ocorrer se o seguro for ajustado pela experiência e o custo projetado das prestações. Essa variação pode ser considerável, de 1,0 por cento para os trabalhadores de 56 ou mais anos de idade e com um contrato de trabalho permanente, a até 5 por cento para jovens de 19 a 35 anos de idade, com contratos de tempo parcial.

Na lei chilena o total da prima nos casos de um contrato por tempo indefinido é de 3,0 por cento do salário, dos quais 0,6 pontos são pagos pelo trabalhador e o resto pelo empregador. Dessa soma,

2,2 pontos vão à conta individual do trabalhador e o resto ao *FCS*. Além disso, o governo acrescenta uma quantidade ao *FCS*. O *SC* paga benefícios nos casos de afastamento de trabalho "por qualquer tipo de evento" e por "necessidade da empresa". Nos casos de afastamentos por qualquer tipo de evento, os recursos provêm totalmente da conta individual do trabalhador, e nos casos de demissões por causas não atribuíveis ao trabalhador, podem ser utilizados os recursos do fundo solidário. Nos contratos permanentes, se um trabalhador tinha 12 cotações contínuas, mas ainda assim tem um fundo individual de escasso valor, ele pode receber até 5 pagamentos e ter acesso ao *FCS*. Caso não tenha o número requerido na continuidade dos pagamentos ou se possuir um alto valor no fundo individual, poderá receber 5 pagamentos, mas sem direito aos recursos do *FCS* (Tabelas III.2 e III.3).

Em contratos de tempo parcial ou por obra determinada o pagamento de 3 por cento dos rendimentos é efetuado somente pelo empregador, e não há contribuição ao *FCS*. Nesses casos, obtém-se um único pagamento do balanço da conta, uma vez que as 6 contribuições se acumulam.

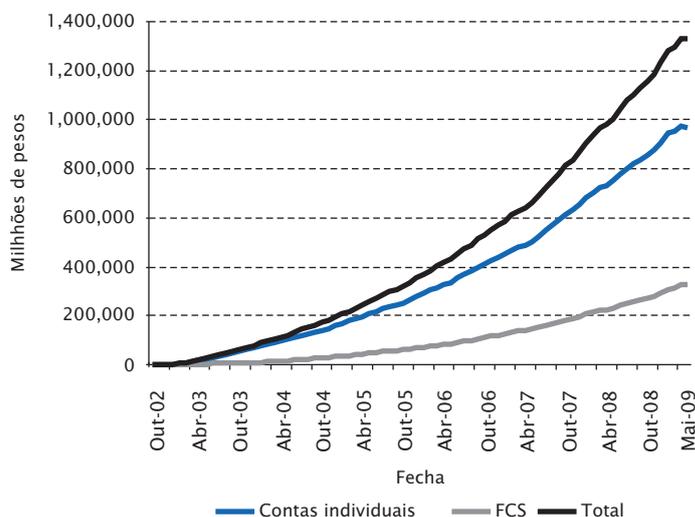
A sociedade chilena também se viu afetada pela crise mundial. Em março de 2009, o crescimento mensal dos beneficiários aumentou 47 por cento com respeito ao mesmo mês do ano anterior (Gráfico III.15). Para essa data, a média do benefício foi de 134 mil e 137 mil pesos para os trabalhadores com contratos permanentes, ou com contratos de tempo parcial, ou por obra determinada, respectivamente (ao redor de cerca de US\$240 dólares).

Em maio de 2009, a Presidenta Bachelet publicou a Lei No. 20.328, a qual reforma o *SC*. Essa mudança permite que os trabalhadores com contratos de tempo parcial ou por obra determinada tenham acesso ao *FCS*. A reforma incorpora estratégias automáticas para responder aos eventos de recessão: quando o desemprego é superior à média dos últimos quatro anos em pelo menos um ponto porcentual, serão concedidos dois pagamentos

adicionais, com uma taxa de reposição do 25 por cento, independentemente do tipo de contrato. A iniciativa também se preocupa por melhorar os mecanismos institucionais: a Bolsa Nacional de Emprego e os sistemas de informação do mercado

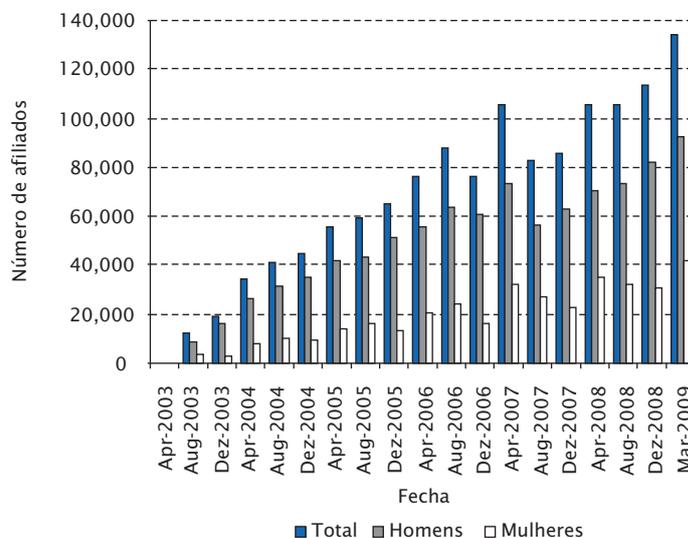
de trabalho, assim como o uso responsável dos direitos pelos beneficiários do SC, para obrigá-los a aceitar e participar nas ofertas de treinamento e emprego que se recebem (<http://www.safp.cl/573/channel.html>).

Gráfico III.14
Valor dos Fundos de Desemprego, Chile, Outubro 2002-Maio 2009



Fonte: SP, Centro de Estatísticas da Superintendência de Pensões, vários anos.

Gráfico III.15
Pessoas que Receberam Benefícios por Desemprego no Mês, Abril de 2003 a Março de 2009



Fonte: SP, Centro de Estatísticas da Superintendência de Pensões, vários anos.

Tabela III.2
Chile: Benefícios com Direito ao Fundo Solidário

Mês	Valor mais alto		Valor mais baixo		Porcentagem de remuneração registrada
	Moeda nacional	Dólares (EU) ^{1/}	Moeda nacional	Dólares (EU) ^{1/}	
1ro	158,882	280.90	82,617	146.06	50
2do	142,993	252.81	68,636	121.35	45
3ro	127,105	224.72	58,469	103.37	40
4to	111,216	196.63	48,936	86.52	35
5to	95,328	168.54	38,132	67.42	30
Total	635,524	1123.59	296,790	524.72	

Nota: 1/Taxa de câmbio: 11 de junho de 2009.

Fonte: <http://www.safp.cl/573/chanel.html>.

Tabela III.3
Chile: Benefícios Sem Direito ao Fundo Solidário

Meses contribuídos	Número de saques permitido	Porcentagem do balanço do primeiro saque	Saques posteriores ^{1/}			
			2º	3º	4º	5º
Hasta 18	1	Balanço total	0	0	0	0
19-30	2	53	Balanço total	0	0	0
31-42	3	37	90	Balanço total	0	0
43-54	4	29	90	80	Balanço total	0
De 55 em diante	5	25	90	80	70	Balanço total

Nota: 1/Porcentagens com relação ao primeiro saque

Fonte: <http://www.safp.cl/573/chanel.html>.

III.4.6 Colômbia

Colômbia possui dois mecanismos para proteger os trabalhadores em caso de desemprego. Trata-se de um fundo coletivo para promover o emprego e proteger contra o desemprego (Fundo para o Fomento do Emprego e Proteção ao Desemprego, *FONEDE*) e o Fundo de Desemprego (Fundo de Inatividades), o qual é formado através de depósitos em contas individuais de aposentadoria.

O *FONEDE* é administrado através do sistema de Caixas de Compensação Familiar (*CCF*). Ele é regulamentado pelo Ministério da Proteção Social, e

é financiado com os impostos sobre a folha de pagamento e as transferências diretas do governo. O Fundo proporciona apoio aos desempregados, ao treinamento e ao micro-crédito (ASOAJAS 2009). O benefício de desemprego é uma transferência em espécie, equivalente a 1,5 vezes o salário mínimo, o qual pode ser utilizado para a alimentação, educação ou para os serviços de saúde. O segmento de microcrédito apoia a continuação do emprego até quatro meses, durante o qual o empregador se vê compensado pelo imposto sobre as quotas para a saúde, pensões e riscos do trabalho. De 1997 a 2001

o sistema se estancou no número de empresas afiliadas, mas o crescimento foi muito importante entre 2002 e 2008 (Gráfico III.16). Do mesmo modo, o Gráfico III.17 mostra que o número de trabalhadores protegidos aumentou consideravelmente nesses anos (ASOCAJAS 2009).

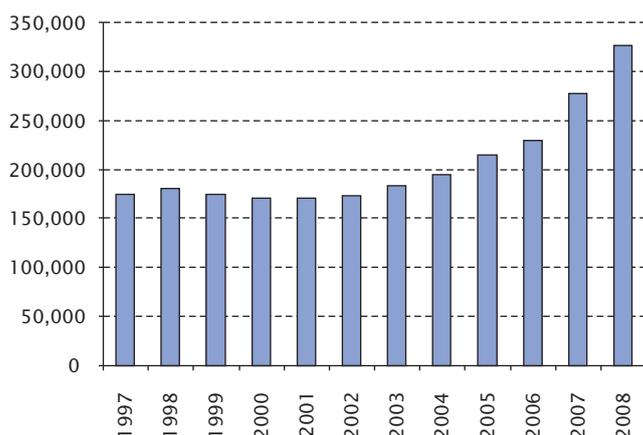
As CCF são financiadas com 4 por cento de imposto sobre a folha de pagamento, mas só 7,3 por cento da quantidade total vai para o fundo de desemprego (portanto, as prestações por desemprego são financiadas com menos de 0,3 por cento do salário registrado. Durante 2008, esse fluxo foi equivalente a US\$85 milhões de dólares (milhar de milhões de pesos colombianos), e pagou 437.363 em benefícios (ASOCAJAS 2009).

O valor dos fundos para desemprego administrados através de contas individuais é aproximadamente dez vezes maior que o FONEDE

nos fluxos de dinheiro em espécie anual. A cada ano, os empregadores devem depositar o equivalente a um mês de salário na conta individual que o trabalhador mantém obrigatoriamente com um administrador de fundos de pensões. Os trabalhadores podem sacar esses fundos em casos de finalização do posto de trabalho, para pagar os gastos de matrícula para a universidade ou outros gastos escolares, ou para financiar a moradia. Como consequência, embora esses fundos apoiem os trabalhadores nos casos de finalização do trabalho, não incluem nenhum mecanismo de seguro.

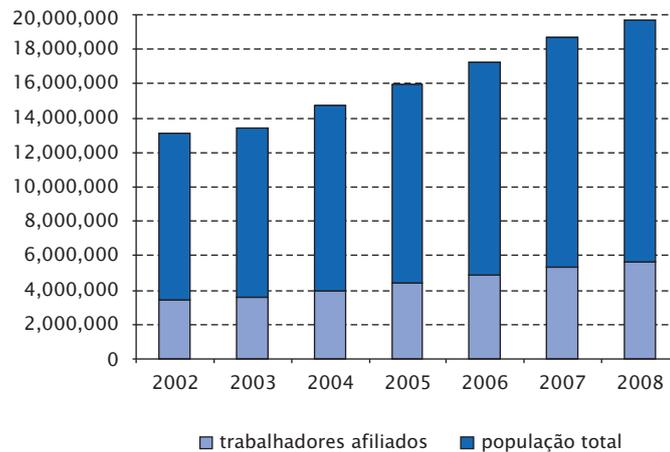
Resumindo, o sistema Colombiano para a proteção dos desempregados combina elementos coletivos e individuais. Os elementos do seguro são pequenos (menos de 10 por cento dos fundos) e os fundos podem ser utilizados para uma série de gastos diferentes ao apoio à renda do trabalhador.

Gráfico III.16
Empresas Afiliadas às Caixas de Compensação Familiar: 1997-2008



Fonte: ASOCAJAS 2009.

Gráfico III.17
Trabalhadores Afiliados às Caixas de Compensação Familiar: 1997-2008



Fonte: Ministério da Proteção Social 2009.

III.4.7 México

O México não possui um programa de SD. Os trabalhadores desempregados podem sacar dinheiro de suas contas individuais de aposentadoria, até o equivalente a 30 dias da base salarial. A quantidade aumenta com os anos em que estiver inscrito no sistema. Essa opção só é aberta uma vez a cada cinco anos, e a utilização da mesma faz com que o trabalhador "perca" o equivalente de semanas pagas no sistema de pensões. É possível indicar que o mecanismo disponível no México difere do que é aplicado no Chile, na Colômbia ou no Brasil, em cujos casos o trabalhador retira o dinheiro de suas próprias economias no caso de desemprego, mas não perde por isso os períodos de cotação no sistema de pensões. Levando em conta que a taxa dos salários que vai para as contas individuais de aposentadoria é de 6,5 por cento, o saque do equivalente a 30 dias de salários é paralelo à perda de anos de serviço, de aproximadamente 15 meses. Para uma fração importante de trabalhadores, o uso dessa opção durante a vida de trabalho pode significar não chegar à cumprir os requisitos de contribuição requeridos para ter direito a uma pensão mínima.

Dada a falta de um SD federal, estão sendo buscadas soluções locais. O Distrito Federal opera um programa que proporciona um benefício de um salário mínimo por um período de até seis meses. Os trabalhadores têm a possibilidade de receber benefícios uma vez a cada dois anos. Durante 2008, o programa pagou benefícios a quase 60.000 pessoas. O funcionamento do programa de desemprego do DF é desconectado da seguridade social, o que significa que não há maneira de verificar os períodos de cotação e de salários, ou de que, caso seja um novo emprego seja encontrado, nem está ligado aos programas federais de emprego.

III.4.8 Estados Unidos

Estados Unidos possui vários programas de SD: o SD dos estados é o maior desses programas, proporcionando benefícios aos trabalhadores despedidos involuntariamente; o programa de Assistência a Desemprego por Desastre (*DUA*) apoia àqueles que perdem seus postos de trabalho depois de um desastre declarado pelo Presidente; o

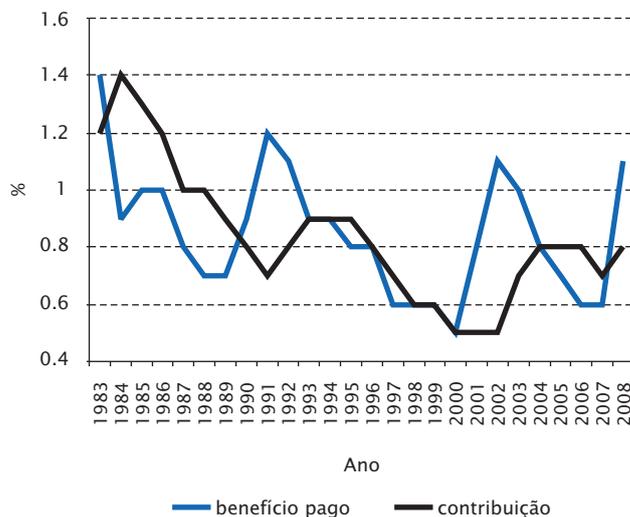
programa de Compensação por Desemprego para Empregados Federais especializa-se nesse tipo de trabalhadores; o programa de Compensação por Desemprego para Ex-membros das Forças Armadas proporciona benefícios ao pessoal ex-militar; o programa de Benefícios Estendidos apoia àqueles que esgotaram os benefícios regulares; o programa de Designações por Reajuste Comercial (*TRA*) fornece benefícios aos trabalhadores afetados pelas importações; e finalmente o de Assistência por Autoemprego proporciona subsídios aos trabalhadores substituídos que queiram iniciar um pequeno negócio (no início de 2009, só existiam 7 estados com este programa).

O programa geral é administrado por cada estado, seguindo os lineamentos federais. O SD foi originalmente um programa para trabalhadores na indústria de manufatura. No entanto, hoje em dia as condições mais difíceis de desajuste de trabalho

afetam também os trabalhadores mais capacitados e educados em todos os setores econômicos. Talvez a principal mudança na perspectiva do SD é que os programas têm que ser mais focalizados para adaptar-se às características de cada um dos trabalhadores.

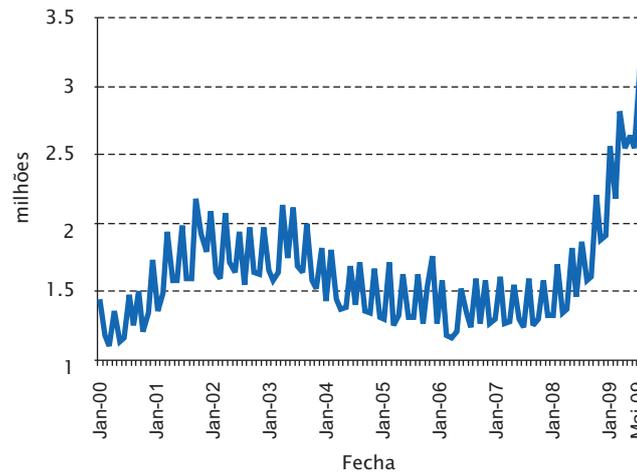
Os desenvolvimentos recentes foram significativos. De dezembro de 2007 a abril de 2008 a taxa de desemprego cresceu 4,5 pontos e o nível de emprego caiu sobre mais de 6 milhões de pessoas. No Gráfico III.18 observamos que os custos dos programas de SD alcançaram um máximo quando as recessões caíram fortemente, sobrepondo as contribuições. No Gráfico III.19, observamos que o número de reclamações começa a crescer durante 2007, e cresce exponencialmente de 2008 a 2009. Adicionalmente, houve quase uma duplicação do número de pessoas que solicita seus benefícios completos (Gráfico III.20).

Gráfico III.18
Contribuições Recebidas e Benefícios Pagos: Estados Unidos, 1983-2008
 (% dos salários totais)



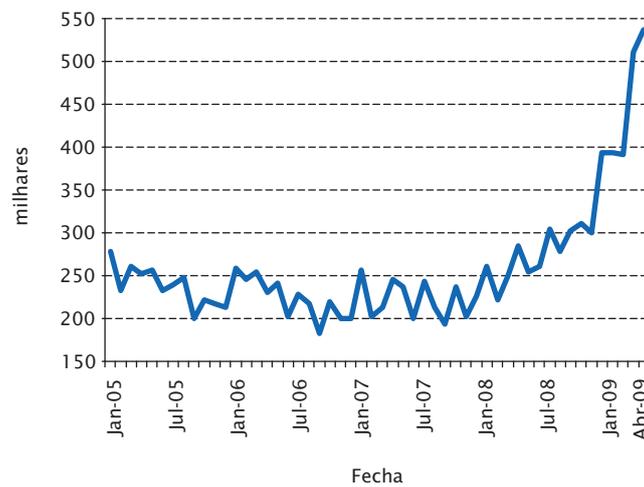
Fonte: U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, various anos.

Gráfico III.19
Reclamações Iniciais do Programa Estadual de SD: Estados Unidos, Janeiro 2001-Maio 2009
 (ajustado por temporada)



Fonte: U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, vários anos.

Gráfico III.20
Pessoas que Esgotaram Totalmente os Benefícios por Desemprego^{1/}:
Estados Unidos, Janeiro 2005-Abril 2009



Nota: 1/Os dados mostrados correspondem ao programa estadual.
 Fonte: U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, vários anos.

A média semanal de benefícios durante os doze meses, finalizando em janeiro de 2009 foi US\$298, e a média de duração foi de 14 semanas. Em 2004, a média de duração foi de 16 semanas, mas em 2009 há muitos "novos" desempregados, de maneira que provavelmente o crescimento continuará em 2010. Os pagamentos naqueles 12 meses alcançaram US\$45,4 bilhões. Entre aqueles que começaram a receber benefícios, 42 por cento esgotou por completo os benefícios por desemprego que foram concedidos. Para proteger o grupo, em setembro o Congresso autorizou uma extensão de 13 semanas de benefícios de desemprego, só para trabalhadores nos estados com taxas de desemprego maiores ao 8,5 por cento.

Por outro lado, entre os desempregados de anos recentes, apenas um pouco mais da terça parte recebe os benefícios. As razões mais comuns para não receber são que os trabalhadores são recentes integrantes do mercado de trabalho, não contribuíram com suficiente dinheiro ou tempo para ser elegíveis, ou simplesmente não são elegíveis para receber os benefícios (Nicholson e Needles 2006).

Durante 2008, a média da taxa impositiva para o programa de SD foi 2,26 por cento dos rendimentos registrados. A média foi equivalente a US\$274, mas o mínimo foi somente US\$58 e o máximo foi de US\$963.

Embora os requisitos de elegibilidade variem conforme o estado, eles têm a estrutura comum encontrada em outros países: um requisito de pagamento mínimo para o fundo de seguro, uma quantidade mínima de tempo de contribuição dentro de um prazo e uma razão válida para o afastamento do trabalho. A regra de contribuição mais típica é a de exigir aos trabalhadores ter rendimentos trimestrais de pelo menos US\$2.500-\$3.500. Isso foi criticado por deixar de fora os trabalhadores de baixos rendimentos, e por isso foi proposto um padrão de "uma média mínima de horas". Os requisitos de rendimentos também foram criticados porque os trabalhadores que perdem um trabalho recentemente obtido estão em desvantagem devido a uma realidade administrativa: os sistemas de

contabilidade para verificar rendimentos operam com três a seis meses de atraso. Nesse caso, caem com mais frequência os trabalhadores de salários baixos e os trabalhadores temporários, incluindo aqueles que foram receptores dos pagamentos de pobreza com o programa de Ajuda Temporária a Famílias em Necessidade (*TANF*). Por outro lado, esse tipo de norma tem o objetivo de reduzir a probabilidade de renúncia voluntária, com a finalidade de cobrar os benefícios do SD. De fato, os programas de SD nos Estados Unidos compartilham com a maioria dos países o objetivo de proporcionar benefícios só aos trabalhadores que estão desempregados involuntariamente, condição que é difícil de observar em muitos casos. Não só o comportamento não pode ser observado perfeitamente, mas algumas renúncias "voluntárias" podem justificar os pagamentos procedentes do SD sobre os princípios do seguro social. Por exemplo, quando um cônjuge tem que mudar de trabalho porque o outro cônjuge emigra.

Os programas de SD dos Estados Unidos também avançaram para a promoção de emprego, com a bandeira da "continuação das normas de elegibilidade". Isso significa que o trabalhador deve estar disponível para o trabalho e ser alguém que procura ativamente, ou então participar de um programa de capacitação.

A cobertura é considerada bastante elevada nos Estados Unidos, mas o emprego estacional e o trabalho por conta própria são duas grandes exceções. Portanto, os trabalhadores da agricultura, transporte e vendas informais não podem ser cobertos em muitos casos. No entanto, a administração desses casos é considerada difícil e com questões conceituais. Como vimos, o Chile abordou o problema mediante o uso do programa de SD, o qual inclui contas individuais, forçando os autoempregados a economizarem, mas essa opção não foi tratada nos Estados Unidos. Algumas avaliações acadêmicas (Gruber 1997 e Hamermesh e Slesnick 1995) concluíram que os benefícios do SD fazem um trabalho adequado para proteger os trabalhadores contra as principais quedas no

consumo. No entanto, esses estudos só se referem à média dos casos, e só aos que realmente recebem os benefícios.

A maioria dos estados tem um limite de 50 a 70 por cento sobre os benefícios, em relação com a média salarial semanal. Os estados usualmente não permitem rendimentos "parciais" quando os benefícios estão sendo recebidos. Isso significa que a taxa impositiva marginal é com frequência de 100 por cento, e os trabalhadores de tempo parcial estão excluídos de receber a cobertura. Por outro lado, alguns estados oferecem benefícios para a redução de horas trabalhadas, mas esse não é um fenômeno importante.

As leis federais e estaduais determinam a duração dos benefícios. De maneira geral, as leis estaduais definem os benefícios básicos e as leis federais os benefícios "estendidos" durante as recessões. A duração máxima normal é de 26 semanas, mas os trabalhadores pouco qualificados às vezes enfrentam durações máximas de 10 a 12 semanas. Para os Estados Unidos, é normal que os benefícios se "estendam" durante as recessões, e durante cada recessão as normas foram diferentes. Nesse sentido, o programa de Compensação de Desemprego por Emergência (*EUC*) foi criado em junho de 2008 para proporcionar benefícios de até 13 semanas adicionais. A Lei de Extensão de Compensação por Desemprego ampliou o *EUC* a 20 semanas em novembro de 2008, no âmbito nacional, e abriu a possibilidade de mais de 13 semanas para os trabalhadores em estados com altas taxas de desemprego. Mais recentemente, em fevereiro de

2009, a Lei de Recuperação e Re-investimento dos Estados Unidos de 2009 ampliou o período de tempo durante o qual as solicitações para o *EUC* podem ser apresentadas, assim como o tempo durante o qual os benefícios podem ser pagos (<http://www.workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/>).

Os Estados Unidos possui uma alta taxa de cumprimento com respeito às normas fiscais, de maneira que o fenômeno do trabalho informal observado na América Latina não é tão importante neste país. No entanto, existe um importante número de "trabalhadores desalentados", que não aparecem nas estatísticas de desemprego, pois não estão buscando um emprego (Tabela III.4).

III.4.9 Uruguai

O programa de seguro desemprego do Uruguai foi criado em 1981. Em 2008, foi reformado de maneira importante. Atualmente, o requerimento de contribuição é de 6 dos últimos 12 meses, ou 12 dos últimos 24 meses, de acordo com a atividade do setor. A reforma de 2008 duplicou o prazo de benefícios para os trabalhadores de mais de 50 anos de idade. Também foi adotada uma taxa de reposição que diminui quando o período de desemprego se torna mais longo, com o propósito de estimular a procura de emprego. Antes se pagava uma taxa de reposição de 50 por cento dos salários, à qual subia a 70 por cento se havia familiares dependentes. As novas taxas de reposição estão entre 66 e 79 por cento no começo do período de desemprego, e baixam a 40 por cento no sexto mês. O Uruguai

Tabela III.4
Pessoas que Não Estão na Força de Trabalho,
Primeiro Trimestre de 2008 e 2009, Sem Ajuste por Temporada, Estados Unidos

	2008	2009
Pessoas que atualmente querem um trabalho	4,719	5,663
Marginalmente aderidas ao mercado de trabalho	1,555	2,096

Fonte: U.S. Department of Labor 2009.

permite que os trabalhadores com mais de um emprego recebam os benefícios do SD se os trabalhadores perdem o que tem maior salário, assim como um benefício por suspensão temporária ou redução de trabalho. O benefício é calculado com respeito à Base de Prestações e Contribuições (*Base de Prestaciones y Contribuciones, BPC*) que em 2009 é de \$1.944 pesos (aproximadamente US\$85 dólares). O valor mínimo aumentou com a reforma, de meio *BPC* a um *BPC*; o máximo é de oito múltiplos do *BPC*, em caso de greves, enquanto no caso de demissões há uma escala decrescente: 11 *BPC* durante o primeiro mês, nove e meio no segundo, e assim sucessivamente, até chegar a seis no sexto mês.

III.5 Plano da Política e Administração do Seguro Desemprego

III.5.1 Teorias que Melhoram o Plano de um Programa de Seguro Desemprego

O relatório sobre a Seguridade Social na América 2007 explicou as teorias contemporâneas sobre o desemprego. Elas se baseiam na compreensão da forma em que os trabalhadores buscam emprego, o encontram e como negociam com os possíveis empregadores. Essas teorias explicam por que uma sociedade não necessariamente quer impulsionar a taxa de desemprego à zero: há produtividade e lucro salarial que beneficia a todos quando o processo permite melhores encontros de empresas e trabalhadores. Por outro lado, essas teorias também servem para compreender por que às vezes os trabalhadores caem em situações de desemprego excessivamente longas: poucos poderiam argumentar que ter trabalhadores em busca de um posto de trabalho durante mais de 12 meses é um bom resultado social.

O mencionado relatório também explicou a distinção entre as políticas ativas e passivas do mercado de trabalho. O arquétipo de uma política passiva é um programa "tradicional" de SD, que paga um benefício monetário em caso de desemprego, enquanto as políticas ativas são de pagar benefícios

só se a pessoa participa em um programa de treinamento ou em um programa de procura de trabalho reconhecido publicamente.

As políticas ativas do mercado de trabalho em geral são consideradas bem sucedidas na redução das taxas de desemprego. Esse resultado provém da melhora do controle sobre o problema de "risco moral", a saber, as pessoas têm uma opção de não fazer um esforço pessoal para encontrar um emprego devido, dado que estão recebendo o dinheiro proveniente do programa de SD.

Por outro lado, também se reconhece cada vez mais que existe uma necessidade de um SD livre de amarres à participação em treinamento ou atividades de procura. E é dessa forma que às vezes as pessoas enfrentam condições que tornam muito pouco provável que um posto de trabalho esteja disponível para eles, e às vezes essas condições podem durar muito tempo. Por exemplo, as indústrias afetadas por grandes mudanças nos preços, a mudança tecnológica ou a concorrência global podem despedir uma parte grande da força de trabalho, às vezes com concentração em uma região, e essas crises generalizadas não podem ser absorvidas através de uma evolução progressiva da demanda de trabalho.

Assim, é necessário desenhar um programa de SD sem desculpas, para enfrentar de maneira correta o problema de perda de renda. Isso não significa de maneira alguma que as políticas ativas sejam reduzidas em importância. Na verdade, significa que uma boa proteção social e as políticas trabalhistas devem ter um programa de SD "passivo" como uma ferramenta importante. Existem 3 aspectos importantes que devem ser definidos corretamente em um programa de SD: i) a duração e a forma de pagamento dos benefícios, ii) supervisão e sanções e iii) o requisito de participação nas atividades ou programas de capacitação.

III.5.2 Plano Administrativo

Dentro dos países da OCDE o SD é um dos pilares da proteção social. Na América Latina, o Brasil iniciou a operação de um programa em 1990 e o Chile o fez em 2004. No entanto, e devido à existência da "economia informal" em um grau importante, inclusive nos países da região que possuem um programa de SD, surgem dúvidas sobre o alcance que podem ter. Lamentavelmente, há argumentos contra o seu estabelecimento em muitos países e o avanço foi lento. Mas, de fato, uma avaliação clara e concreta sobre os argumentos não existe. Neste capítulo, esboçamos como obter a medição dos custos e lucros no bem-estar de um programa de SD.

Os programas de SD tiveram historicamente as seguintes funções: i) proteger os trabalhadores contra a queda inesperada dos rendimentos causados por fatores alheios a seu controle; ii) a proteção dos trabalhadores contra uma queda nos rendimentos devido a "mudanças estruturais" na economia, possivelmente esperadas mas fora de controle dos trabalhadores; iii) facilitar o "ajuste estrutural" pelas indústrias ou regiões que enfrentam mudanças tecnológicas de nova concorrência (especialmente estrangeira); e, iv) proteger os rendimentos dos trabalhadores, enfrentando os acontecimentos que embora sejam previsíveis, são considerados riscos socialmente asseguráveis, sobretudo a maternidade e a licença devido a um familiar que precise da atenção do trabalhador.

Como observamos nas seções dos países, o programa de SD precisa definir três condições que os trabalhadores devem cumprir para poderem receber os benefícios: i) uma quantidade mínima de tempo de trabalho dentro de algum modelo temporário; ii) estar desempregado devido a uma causa "aceitável"; e, iii) permanecer desempregado de uma forma "justa" (padrão de elegibilidade contínua). Esses aspectos gerais definem a agenda específica para criar um programa. Os passos específicos são listados a seguir:

- i) Definir a população objetivo. O SD não dá benefícios a todos os desempregados. O desemprego é um fenômeno voluntário em diferentes graus. Para alguns, o custo no bem-estar do desemprego pode ser muito elevado, enquanto para outros a espera de melhores oportunidades não provoca um dano nas oportunidades de consumo e nas possibilidades de investimento da família. Por essa razão, é preciso um exame detalhado dos critérios gerais que definem a população objetivo, seguindo as características de cada mercado de trabalho nacional.
- ii) Definir as normas gerais de contribuição e benefício. Para pôr em marcha um programa que terá que ser baseado no imposto sobre a folha de pagamento, é preciso investigar como a opção de ocupação na economia informal afeta o SD perfeito. O problema não é só estudar a situação dos "afiliados normalmente" à seguridade social, mas também a de que passam a maior parte do tempo sem seguro. Além disso, parece recomendável avaliar aqui a função de normas de afastamento do trabalho da legislação trabalhista, que são substitutos parciais de um SD.
- iii) Avaliar as diferentes opções de contribuição e benefício. O debate teórico sobre o SD indica os parâmetros gerais a estudar. Essas são as normas de tempo de trabalho requerido, normas para reconhecer os afastamentos aceitáveis e a permanência justificada no desemprego. Naturalmente, o problema serve para medir o impacto que se derivaria da aplicação das normas utilizadas em outros países. A avaliação tem que ser feita a partir de uma perspectiva de bem-estar, onde em que medida pode-se equilibrar o consumo, em que medida o SD facilita a mobilidade de trabalho, e em que medida se cria um risco fiscal por abuso do sistema. Como parte da avaliação do bem-estar, naturalmente, deve-se discutir também a

avaliação fiscal relacionada com os possíveis custos. No entanto, um dos avanços na análise e a aplicação do programa de SD é o entendimento de que esta opera melhor quando é aplicado corretamente como um seguro, deixando o tema da redistribuição da renda para ser tratado com outras ferramentas de política. Como consequência, o custo fiscal de um programa que foi devidamente criado deve ser baixo.

III.5.3 Plano das Políticas

Para entender como criar um programa de seguro desemprego, uma referência acadêmica útil é o artigo do professor Raj Chetty, da Universidade de Stanford. Ele faz referência ao modelo de Martin Baily (1978), uma das primeiras expressões da visão contemporânea do problema. Nesse enfoque, os benefícios do desemprego dependem de três variáveis básicas: que tanto as famílias valoram possuir um fluxo de consumo estável (o que os economistas chamam a aversão ao risco)? Que tão valioso é estabilizar o consumo através de um SD? E, que tanto cresce o desemprego quando aumentam os benefícios do desemprego (o problema de risco moral).

De acordo com Chetty (2005), os resultados apresentados por Baily são muito gerais. Com isso ele quer dizer que não são afetados pela presença de qualquer um dos seguintes assuntos: as famílias têm limitações financeiras, as famílias acumulam capital humano, há mercados de seguros privados que reduz a necessidade de uma intervenção pública, as famílias economizam dinheiro para tempos difíceis, ou as pessoas podem ter atividades valiosas diferentes do trabalho, enquanto estão desempregados. A importância dessa opinião radica em que um programa de SD deve seguir regras simples para uma administração eficaz. Um programa baseado em muitas condições terminará com custos administrativos muito altos. Alternativamente, um

programa pode chegar a ser complexo demais se desejam reduzir os benefícios daqueles que têm economias, daqueles que têm melhor educação, daqueles que têm algo a fazer além de trabalhar por um salário, e assim sucessivamente. A razão pela qual esse enfoque funciona é que qualquer restrição sobre o consumo de uma pessoa desempregada pode ser relaxada através de um aumento em benefícios, e qualquer restrição sobre o consumo de uma pessoa empregada pode ser relaxada através de uma diminuição dos impostos.

A "regra" de Chetty-Baily indica que um governo que queira avaliar ou criar um programa de SD deve trabalhar no desenvolvimento da seguinte informação: em que medida o consumo dos trabalhadores é afetado pelo desemprego? Que tanto afetam os benefícios em dinheiro em espécie para os esforços de procura de emprego? Que tão efetivo é o benefício em estabilizar o consumo? Esses dados devem ser obtidos de maneira individual, porque as médias de população são de escassa utilidade para estudar este problema.

III.6 Conclusões

Os programas de SD evoluíram de forma previsível e favorável. O principal ponto de vista é que esses programas devem funcionar como mecanismos de seguro. Portanto, os governos se centraram na proteção daqueles que foram afetados pelos afastamentos de seus empregos, fora do controle dos trabalhadores, e incluíram normas para incentivar a procura de emprego e atividades de re-treinamento. Por outro lado, os governos com programas importantes de SD também ampliaram a rede social de apoio àqueles que não podem receber seus benefícios. Este é um desenvolvimento útil para diminuir o argumento de que o SD é só para os países "ricos", com "pequenas" economias informais. O SD merece atenção e deve ser parte da mão de obra e da política social para a grande maioria dos países. Para os países que já contam com um programa em

funcionamento, não há escassez de desafios: a cobertura é baixa para alguns, para outros as normas para controlar o abuso pode causar que parte da população que precisa do benefício fique de fora (como estacionais, temporários e autoempregados), e, em geral, a dinâmica cambiante do mercado de trabalho e as necessidades da população exigem avaliações periódicas e a evolução. Por exemplo, entre os desenvolvimentos mais interessantes dos últimos anos está o acréscimo de benefícios para as mães ou para aqueles que utilizam seu tempo para atender a incapacitados, de modo a tratar com pessoas com múltiplos postos de trabalho e em geral, a forma de combinar o SD com a seguridade social como um todo. Por último, cabe indicar que as tendências que foram relacionadas podem ser catalogadas como as "melhores práticas", no sentido de ajustar-se à prescrição dos melhores estudos acadêmicos e de tomar o cuidado apropriado em relação às limitações fiscais.

Os debates de política social normalmente se fixam em "branco e preto". Na realidade, os distintos governos nacionais frequentemente chegam a caminhos similares para fazer as coisas da maneira correta. Os programas de SD são um exemplo disso. Vários governos encontraram formas de estabilizar a renda das famílias, ao mesmo tempo em que melhoram os incentivos para que as pessoas busquem um novo emprego. Nessa linha de raciocínio, uma questão que deve ser devidamente pautada refere-se às contas individuais de aposentadoria como parte de um programa de SD. O Chile fez isso de maneira explícita, mas na verdade, o Brasil e a Colômbia também fizeram isso antes. Provavelmente, a grande incidência da economia informal na América Latina proporcionou o impulso para tal desenvolvimento institucional. De uma maneira mais geral, os trabalhadores estacionais e de tempo parcial não estão bem amparados em muitos programas "tradicionais" de SD, e as contas individuais para o saque podem facilitar a aplicação de um sistema obrigatório, que beneficie os trabalhadores em virtude desse tipo de contratos.

Notamos um importante acordo de convergência nos programas de seguro desemprego do Canadá ao Chile, incluindo os dos Estados Unidos, Argentina, Barbados, Brasil e Uruguai. Uma questão principal é se outros países da região terão sucesso no futuro para avançar nessa direção.

CAPÍTULO IV
CRISE FINANCEIRA E OS SISTEMAS DE PENSÕES

CAPÍTULO IV

CRISE FINANCEIRA E OS SISTEMAS DE PENSÕES

IV. 1 Introdução

Os sistemas de pensões são um elemento fundamental dentro dos programas de seguridade social oferecidos por países de todo o mundo. O denominador comum dos programas de seguridade social é proporcionar um seguro público contra as eventualidades da vida (doenças, invalidez, desemprego, morte). No caso particular dos sistemas de pensões, o risco que cobrem está relacionado principalmente com a eventualidade de viver mais tempo do esperado e não contar com suficiente renda pessoal para assegurar a autossustentância durante os últimos anos de vida.

Neste capítulo, vamos analisar os desafios que os sistemas de pensões enfrentam em todo o mundo, principalmente os relacionados com as recentes tendências demográficas, e referir algumas das características das principais reformas que foram implementadas nos últimos tempos em torno à atual crise econômica mundial. Nas seções principais do presente capítulo, avaliaremos mais a detalhe o impacto das condições econômicas atuais sobre o desempenho e a sustentabilidade financeira dos planos de pensões, assim como sobre suas consequências a partir de uma perspectiva macroeconômica. Em particular, avaliaremos a forma esperada para que as crises financeiras e fiscais experimentadas em tempos recentes interagem com a operação dos sistemas de pensões.

Em uma seção final, avaliamos as lições aprendidas dos últimos acontecimentos econômicos e do desempenho histórico dos regimes de pensões e sugeriremos uma reconsideração sobre o tipo de reformas que devem ser implementadas. Esse enfoque difere, em essência, da tradicional discussão entre a operação pública ante a privada e promove a discussão sobre temas de governança, supervisão e bem-estar social geral.

IV.2 Antecedentes da Crise de 2008: Reformas dos Sistemas de Pensões a partir dos anos Oitenta

As tendências demográficas impuseram uma pressão cada vez maior na estabilidade financeira dos planos de pensões tradicionais, causando que vários países realizassem ajustes em seus sistemas de pensões, e em alguns casos, gerou uma transição para uma estrutura de pensões totalmente diferente.

Nas últimas décadas, várias economias desenvolvidas e em desenvolvimento iniciaram processos de reforma para os seus sistemas de pensões que integraram, entre as características mais relevantes: mudanças nas taxas de contribuição, diminuição nas taxas de reposição para benefícios, aumentos na idade para a elegibilidade dos benefícios da aposentadoria, penalizações adicionais por aposentadoria antecipada e privatização parcial ou total do sistema de pensões. Com relação aos ajustes

dos benefícios, os sistemas reformados adotaram normalmente regras para a determinação de benefícios que utilizam a renda média do trabalhador ao longo de sua vida, ao invés de utilizar o salário dos últimos anos. Isso tende a melhorar a sustentabilidade financeira e a imparcialidade do sistema, pois os trabalhadores com salários mais altos tendem a ter salários que aumentam mais rapidamente com a idade, em comparação com os trabalhadores com salários mais baixos.

Outro ajuste comum que tem o objetivo de aumentar a rentabilidade do sistema foi a mudança na idade para a elegibilidade de aposentadoria, com benefícios de pensões totais. Tradicionalmente, a idade considerada para a aposentadoria era de 60 anos para muitos sistemas de pensões, em todo o mundo. No entanto, muitos países já adotaram disposições para aumentar gradualmente a idade de aposentadoria para os planos de pensão pública.

É importante reconhecer que o nível de cobertura da população dos sistemas de pensões é muito diferente entre as regiões. Os países europeus e os da América do Norte costumam ter uma maior cobertura que os países da América Latina e Ásia. Essa diferença na cobertura poderia determinar também diferentes considerações de política sobre as reformas necessárias. Nas regiões com menor cobertura, a prioridade deveria ser um aumento na afiliação. No entanto, em países com uma grande cobertura, a prioridade tem que ser centrada em ajustar o nível atual de benefícios ou aumentar as restrições na elegibilidade da pensão com a finalidade de melhorar a rentabilidade dos sistemas. Nos países da OCDE, em média 70% da população em idade de trabalhar tem direito a uma pensão e na região da América Latina a cobertura é de aproximadamente 30% da força de trabalho. No entanto, no leste da Ásia a cobertura é de 18%, enquanto no Sul de Ásia é de 7,5% da população em idade de trabalhar que está amparada por um plano de pensões.

No entanto, nas últimas décadas a mudança principal da maioria dos sistemas de pensões foi a

transição dos sistemas tradicionais de repartição para um sistema de contas individuais para a aposentadoria operada de maneira privada. O país que foi pioneiro nessa transição foi o Chile, o qual introduziu em 1981 um sistema privado de fundos de pensões como plano obrigatório para substituir o sistema de repartição tradicional para a força de trabalho civil. Nas décadas seguintes, muitos outros países da América Latina e da Europa seguiram o exemplo do Chile (Quadro IV.1). Os países europeus encontraram mais resistência a mudanças na concessão principal de pensão pública, mas alguns desses países puderam introduzir planos de pensão privados individualizados, como complemento de seus esquemas de pensão pública. No caso de outras economias desenvolvidas, a tendência foi a de alentar a expansão dos planos privados patrocinados pelo setor corporativo (planos ocupacionais), além dos benefícios de pensão oferecidos publicamente.

Podemos mencionar as principais vantagens que comumente são argumentadas a favor dos sistemas de contas individuais: maior transparência, dada pela relação direta entre as contribuições individuais e os benefícios individuais; fomento da responsabilidade individual para a acumulação de rendimentos para a aposentadoria; maior rendição de contas por parte dos administradores de pensões; fomento da economia nacional e redução da pressão da solvência imposta pelas tendências demográficas, com os planos de distribuição tradicionais.

Além de melhorar a rentabilidade financeira do sistema de pensões, a criação de contas individuais para a aposentadoria poderia também exercer um efeito econômico potencialmente positivo na economia, através dos mercados de trabalho e financeiro. Sob o modelo dos planos do sistema de contas individuais para a aposentadoria, os trabalhadores normalmente recebem contribuições como um benefício diferido direto, em lugar de um imposto ao trabalho, como nos esquemas de distribuição anteriores. Essa percepção poderia motivar uma maior participação na força de trabalho

com o sistema de contas individuais para a aposentadoria. Quanto aos mercados financeiros, o principal efeito positivo percebido, proveniente dos planos de contas individuais para a aposentadoria, é a transferência efetiva de fundos oriundos do público para os administradores privados de pensões, com o pressuposto de que o setor privado poderia administrar esses fundos de uma maneira mais eficiente, e investi-los de uma forma mais produtiva nos mercados financeiros.

No entanto, uma das principais desvantagens dos planos de contas individuais é o fato de que o

efeito de redistribuição disponível dos planos de distribuição é eliminado. Nos planos tradicionais, os atuais aposentados podiam receber benefícios de pensão que não foram diretamente proporcionais às suas contribuições, dando aos "fazedores" de política a possibilidade de ajustar os benefícios em termos das necessidades econômicas percebidas. No entanto, o efeito de redistribuição perdido normalmente é compensado nos novos sistemas, através da criação de provisões para pensões mínimas suplementares para a população de idosos com poucos recursos.

Tabela IV.1
Contas de Aposentadoria no Mundo

País	Ano	Ocupac.	Pessoal	PD	CD
América Latina:					
Argentina	1994		x		100
Bolívia	1997		x		100
Brasil	1977	x			100
Chile	1981		x		100
Colômbia	1994		x		100
Costa Rica	2001		x		100
El Salvador	1998		x		100
México	1998		x		100
Peru	1993		x		100
Uruguai	1996		x		100
Europa Oriental:					
Rep. Checa	1994		x		100
Estônia	2002		x		100
Hungría	1998		x		100
Polônia	1999		x		100
Cazaquistão	1998		x		100
América do Norte:					
Canadá	1965	x		84	16
Estados Unidos	1947	x		71	29
Países Baixos	195	x		95	5
Suécia	2000	x		90	10
Reino Unido	1834	x		79	21
Japão	1944	x		99	1
Austrália	1992	x		10	90
Hong Kong	2000	x		0	100

Nota: PD: Prestação definida. CD: contribuição definida.

Fonte: Tapia 2008 e Global Pension Statistics, OECD 2009.

Outra desvantagem relacionada com os sistemas de contas individuais observada comumente é o grande custo associado com sua operação privada, levando a rendimentos reais baixos para os beneficiários aposentados. Os dados disponíveis para a região da América Latina (Quadro IV.2), lugar onde prevalecem esses planos, indicam um alto nível de concentração do mercado, inclusive em presença de um grande número de participantes, como no México. Existe também uma tendência ao alto custo operacional e cargos de comissões por trabalhador, inclusive em economias como a do Chile, onde o regime privado do sistema de contas individuais para a aposentadoria vem operando por mais de duas décadas. A evidência sugere que a concorrência no mercado em si mesma não é nenhuma garantia para um funcionamento eficiente do mercado de pensões, e que as provisões adicionais sobre a governança e a supervisão são necessárias para alcançar um desempenho adequado nos planos de pensões do sistema de contas individuais para a aposentadoria.

Por último, a transição para um novo sistema de contas individuais para a aposentadoria -IRA - requer um pagamento significativo por adiantado do

governo, com a finalidade de cobrir as pensões herdadas do sistema anterior. Essa carga fiscal parece haver impedido a transição à alternativa do sistema de contas individuais para a aposentadoria a países que já enfrentam elevados déficits fiscais. Parece também que existem algumas resistências políticas e sociais ao novo sistema, devido à incerteza sobre o benefício final que cada pessoa aposentada espera receber, e a falta de conhecimentos financeiros dos trabalhadores sobre como lidar com suas contas individuais. Em alguns casos, existe também o desafio de enfrentar um possível setor financeiro privado sem experiência, que pode não ser capaz de administrar e investir eficazmente os fundos de pensões nas etapas iniciais de operação.

É importante reconhecer que a tendência dos países à transição para os sistemas de contas de aposentadoria individuais está em crescimento. No entanto, a experiência também indica que a opção dos planos do sistema de contas individuais para a aposentadoria não demonstrou claramente ser uma melhor alternativa que os planos de repartição tradicionais, especialmente em termos de garantir um

Tabela IV.2
Parâmetros Competitivos do Mercado de Contas Individuais para a Aposentadoria
Região da América Latina

País	Número de fundos	Participação de mercado das duas maiores	Gastos operacionais por membro	Comissões cobradas por membro
Bolívia	2	100	\$21.78	\$43.96
Chile	5	55	\$75.16	\$83.90
Colômbia	6	52	\$95.83	\$130.99
Costa Rica	8	55	\$25.84	\$25.83
El Salvador	2	100	\$48.11	\$95.04
México	19	33	\$59.90	\$76.74
Peru	4	63	\$100.94	\$143.92
Rep. Dominicana	5	61	\$17.09	\$37.59
Uruguai	4	75	\$49.24	\$79.17
Média da região	6	66	\$54.88	\$79.68

Fonte: Dados da Associação Internacional de Organismos de Supervisão de Fundos de Pensões (AIOS).

menor custo operacional e um maior rendimento neto. Além disso, a falta de efeitos redistributivos diretos nos sistemas de contas individuais representa uma desvantagem importante para os sistemas capitalizados que pretendem melhorar as condições sociais. Nas seções a seguir, vamos analisar mais a detalhe o desempenho, sob certas condições, desses diferentes sistemas de pensão. Avaliaremos também suas fortalezas e limitações percebidas, em termos de seu impacto macroeconômico geral.

IV.3 Debate sobre a Reforma de Pensões

Com a chegada da crise financeira mundial de 2008 (talvez não tanto da recessão mundial), o debate sobre a reforma do sistema de pensões se renovou. Esse debate começou de forma modesta nos anos oitenta, quando uma série de acontecimentos começou a aparecer: o processo de envelhecimento ia afetar em grande medida às finanças dos fundos de seguridade social; os programas frequentemente tinham prometido muito e deviam ajustar tanto os benefícios como as contribuições, ou ambos, para sobreviver; alguns já tinham problemas para pagar e os governos utilizavam a inflação para reduzir o valor dos passivos.

Na década de noventa, o debate tomou tons mais fortes. As reformas já estavam ocorrendo. Em um cenário onde a seguridade social é um programa muito popular em qualquer país e que convive com grandes e variados atores, os quais, por sua natureza realizam grandes transferências de riqueza através de grupos sociais e gerações, o debate não poderia ter permanecido "técnico". No calor do debate político, com posições a favor e contra determinadas propostas de reforma, foram ditas coisas que não foram bem compreendidas por todos, ou que não foram pertinentes para o processo de reforma. A complexidade do debate também significou que a maioria dos países terminou com elementos idiossincráticos em seus sistemas.

Na década atual, o debate se move para o papel da avaliação e o papel das reformas graduais. Em parte, o gradualismo é o resultado de uma melhoria geral na gestão dos programas: inclusive aqueles que não reformaram verão a necessidade de resolver temas como: capitalizar os sistemas para enfrentar o processo de envelhecimento; avançar a serviços orientados ao cidadão; e melhorar o equilíbrio e a coordenação entre a economia pública e privada.

A evolução do debate também é beneficiada por uma melhor compreensão de alguns aspectos básicos com respeito à forma como os sistemas de pensões trabalham. Grande parte do debate durante a década de noventa se centrou no contraste entre dois enfoques que freqüentemente foram vistos como mutuamente opostos: o "repartição/solidariedade/público" e o "capitalizado/individual/privado". Esse debate foi principalmente do tipo financeiro. Um dos resultados favoráveis da pesquisa é que podemos nos mover do ponto de vista financeiro para um panorama mais correto, que tem como principal preocupação o bem-estar das pessoas.

Dois pares de autores que simbolizam essa mudança são Murphy e Welch (1998) e Barr e Diamond (2008). Cada um deles tem uma forma diferente de tratar os temas e é provável que tenham preferências políticas diferentes, mas suas conclusões básicas são similares no ponto principal: a estrutura financeira do sistema de pensões é importante, mas a maioria dos problemas relacionados com a seguridade social pode ser tratada de maneira adequada, em virtude das estruturas financeiras alternativas.

Vamos observar esses problemas. Todos foram tratados como temas que devem abordar as reformas.

- i) Os sistemas de seguridade social foram criados (principalmente entre os anos trinta e cinquenta) com um modelo que, de maneira inevitável, fornece baixas taxas de retorno às economias, gerando uma distorção permanente nos mercados de trabalho e financeiro.

- ii) O tema da privatização é secundário para a solução da maioria dos problemas que enfrenta a seguridade social. Os benefícios de passar para um sistema de contas individuais podem ser obtidos através de reformas no sistema tradicional.
- iii) Existem grandes lucros ao fornecer um modelo adequado para incentivar o trabalho. Por exemplo: evitar impostos marginais ao trabalho de quase 100%, fato observado em muitos sistemas de seguridade social. Enquanto as reformas aos sistemas de contas individuais lidaram de forma mais íntima com esse tema, isso pode ser resolvido dentro de um sistema coletivo.
- iv) Os governos devem enfrentar, cedo ou tarde, o problema de dívida pública não fundeada, com promessas que não podem ser mantidas. Na maioria dos casos, é preferível fazer isso através de impostos sobre o consumo, para evitar pôr muito peso sobre as gerações de trabalhadores e evitar a adoção de grandes impostos sobre o trabalho e os rendimentos.
- v) Não é possível argumentar que o investimento dos fundos financeiros feito pelos agentes privados melhorará os rendimentos e reduzirá o déficit do sistema de pensões.
- vi) O sistema de seguridade social está sujeito a consideráveis riscos políticos e as reformas devem trabalhar na definição de normas de governança adequadas para reduzir o problema de decisões de curto prazo, que gerem problemas a longo prazo.

Otimistamente (talvez sim, provavelmente não), o debate sobre a reforma das pensões durante os anos posteriores à crise mudará para uma compreensão geral dessas questões. No entanto, o último dos temas na lista indica por que tais resultados podem não ser sempre fáceis de alcançar. Como o professor Gary Becker (2009) disse: "Se não existir um lucro evidente em permitir que a maioria das pessoas invista em ações para ajudar a cobrir

sua aposentadoria, e se não existir um problema fundamental de transição, quais são (caso existam), as vantagens de um sistema privatizado fundeado? Acredito que as vantagens são principalmente políticas, não 'econômicas', que a privatização ajuda a separar a economia para a aposentadoria das políticas de grupos de interesse, impostos e gastos do governo".

Não obstante, somos otimistas de que, grande parte dos conhecimentos procedentes por avaliar as reformas dos últimos 30 anos, pode servir para melhorar os sistemas de pensões em qualquer país. No entanto, para pôr os problemas de governança próximos ou na parte superior da agenda, pode ser necessário alcançar um processo sadio de reforma, assim como a evolução do sistema a longo prazo.

IV.4 Tormenta Econômica Perfeita

Em termos meteorológicos, uma tormenta perfeita é uma situação na qual a aparição simultânea de determinados fenômenos meteorológicos causa muito mais prejuízo que o resultado de cada evento individual como um fator separado. Isso implica que o acontecimento simultâneo magnifica os prejuízos provenientes de cada evento. Isso é o que muitos temem, e poderia estar acontecendo no caso de uma possível crise dos sistemas de pensões em todo o mundo, uma vez que esta se combine com o acontecimento generalizado das crises financeiras e fiscais.

Durante muitos anos, reconheceu-se que as tendências demográficas, que se generalizaram de maneira mundial, estão exercendo já uma pressão cada vez maior sobre a estabilidade financeira dos planos de pensões no mundo: um número cada vez maior de aposentados, aumento da longevidade, diminuição das taxas de natalidade, tendências crescentes na aposentadoria antecipada e aposentadoria da geração nascida no período da pós-guerra (1946-1965), conhecidos como "baby boomers". Essas tendências aumentaram o custo total dos benefícios em proporção às contribuições atuais.

Espera-se que a pressão demográfica seja especialmente grave para os sistemas de distribuição tradicionais, mas também poderia ter um impacto negativo significativo nos sistemas de contas individuais privadas, através de seu efeito sobre os mercados financeiros.

A crise financeira – à qual começou em 2007 – e a conseguinte diminuição drástica no valor dos ativos financeiros impuseram uma pressão adicional sobre a solvência dos planos de pensões em todo o mundo, aumentando seu efeito de dano potencial sobre o futuro dos benefícios de pensões e sobre a condição fiscal dos governos que operam ou implicitamente garantem esses planos. Ao mesmo tempo, o fracasso dos principais sistemas de pensões poderia exercer uma pressão adicional sobre a estabilidade atual do mercado financeiro, ao esgotarem-se os valiosos fundos de longo prazo provenientes dos planos de pensões.

Uma maior deterioração do mercado financeiro e uma potencial falta de solvência de longo prazo dos planos de pensões poderiam requerer um maior apoio fiscal do setor público, o que implicaria uma carga fiscal sobre os contribuintes, maiores contrações dos mercados de trabalho e produtivos, e uma maior deterioração das condições gerais no âmbito global.

Esta seção identificará a detalhe as interconexões específicas que esperamos que ocorram entre as crises financeiras e fiscais e a

pensão. Vamos avaliar a detalhe a forma como os sistemas de pensões específicos e as regiões se veem mais ou menos afetados pela confluência desses fatores, e se derivam algumas considerações gerais sobre o tipo de ações que devem ser tomadas para reduzir os impactos.

IV.4.1 Impacto da Crise Financeira sobre os Planos de Pensões

A partir de fins de 2007, o mundo experimentou o que foi considerado como a mais grave crise financeira desde a Grande Depressão. No centro da turbulência, estava um mercado mundial praticamente não regulado, no qual instrumentos complexos e de alto risco foram comercializados de maneira crescente. O mercado chegou a ser tão sofisticado que muito poucos investidores foram capazes de perceber o risco que implicava, e perdas importantes foram absorvidas ao final, tanto por investidores individuais quanto por investidores institucionais experimentados.

O colapso financeiro provocado pela explosão da bolha imobiliária a princípios de 2007 afetou inicialmente as hipotecas e os bens imobiliários, mas seu efeito devastador se ampliou também na maioria dos setores financeiros de todo o mundo. A Tabela IV.3 ilustra o impacto internacional da crise sobre os rendimentos reais de ativos financeiros decisivos e uma comparação com suas tendências históricas.

Tabela IV.3
Rendimentos Reais Anuais sobre Ativos Financeiros

	1989 - 2008			2007-2008		
	Ações	Bônus	Bônus do governo	Ações	Bônus	Bônus do governo
Estados Unidos	8.12	7.11	2.5	-37.06	19.13	1.15
Reino Unido	9.09	6.98	4.27	-30.59	16.73	4.27
Japão	2.85	5.79	1.83	-40.85	3.79	0.34
Canadá	5.76	8.35	3.47	-33.77	13.18	1.19
Alemanha	6.81	6.27	3.09	-43.22	14.4	2.15
Índice mundial	7.01			-40.39		
Bens imobiliários EUA	6.67			-17.61		

Fonte: Estimativas utilizando dados do Global Financial Data e do S&P/Home Price Index.

Como a informação demonstra, o impacto mais dramático proveniente da queda financeira se refletiu sobre o rendimento das ações. A taxa internacional de retorno sobre as ações contraiu em média 40% durante o período de 2007 a 2008. Em contraste, os ativos de renda fixa, como os bônus a longo prazo, experimentaram um aumento significativo dos retornos reais durante o mesmo episódio financeiro. O aumento no rendimento dos bônus experimentado nesse período poderia ser em parte relacionado com a contração geral na demanda por ativos (à qual faz com que os preços dos bônus baixem e o rendimento dos bônus aumente). É provável que o maior impacto negativo sobre as ações seja consequência de uma combinação de depreciação e diminuição de seus dividendos. No entanto, o efeito sobre o rendimento dos ativos pode também estar relacionado com a mudança de preferência dos investidores por possuir ativos menos líquidos (como os bônus a longo prazo ou inclusive de ações), para a posse de um tipo de instrumentos de maior liquidez e mais seguros (como o dinheiro em espécie ou bônus a curto prazo do governo). Essa última proposta também é apoiada pelos dados disponíveis na Tabela IV.3, o qual sugere um aumento na demanda por ativos líquidos (bônus do governo) e a conseqüente declinação nos rendimentos reais recebidos por instrumentos altamente líquidos.

Também é interessante observar que o impacto estimado sobre os ativos de bens imobiliários (a presumida causa do colapso financeiro) não foi tão dramático como o dos mercados de valores. Estimativas procedentes do índice de preços de casas para os Estados Unidos S&P/Case-Sgiller indicam que os rendimentos sobre o investimento em casas reduziu em 17,6% durante o último episódio de crise, porcentagem que é significativamente menor que a contração experimentada no nível de ações para o mesmo período (-40,4%), inclusive depois de relatar taxas de rendimento históricas similares para as décadas anteriores (6,7% para os bens imobiliários nos Estados Unidos e 7,0% para o índice mundial de ações).

Em geral, os dados sugerem que os investidores, tanto no nível institucional quanto no individual, realizaram ajustes dramáticos em suas distribuições de portfólio durante a recente tormenta financeira, afastando-se de ativos arriscados, como as ações e bônus a longo prazo, e movendo-se para ativos de alta liquidez, como a dívida a curto prazo. Essa reação gerou também mudanças drásticas no valor dos ativos de todo o mundo. A avaliação dos dados indica também que o impacto negativo total da atual crise financeira não foi o resultado de um choque exógeno à economia (o colapso do mercado de bens imobiliários), mas também se agravou pela drástica resposta dos investidores, a qual contraiu a demanda por certo tipo de ativos financeiros e criou novas distorções no mercado financeiro. Em concreto, as expectativas econômicas negativas criadas pelo colapso imobiliário alimentaram um ataque de pânico na comunidade de investidores, provocando que os investidores se afastassem do risco e dos instrumentos a longo prazo e se movessem para ativos altamente líquidos.

O mercado financeiro global é um setor em contínuo crescimento, o qual em 2006 tinha alcançado um valor total de US\$ 167 bilhões de dólares (2,5 vezes o PIB mundial). Esse setor está também muito concentrado em um pequeno número de regiões. Só os Estados Unidos controla mais de 34% dos ativos financeiros do mundo (US\$56 bilhões de dólares), seguido pela região da Europa Central, com 23% adicional da participação do mercado. Japão, Reino Unido e China são alguns outros países que possuem uma presença relevante nos mercados financeiros mundiais (Quadro IV.4). Os dados recolhidos pelo Instituto Global McKinsey proporcionam também uma imagem mais próxima da magnitude e da estrutura de ativos do sistema financeiro mundial, nos anos anteriores ao atual colapso financeiro. Na Tabela IV.4 podemos ver que a maioria dos ativos mundiais acumulados em 2006 estão concentrados na categoria de ações (32%), enquanto o resto da riqueza financeira se distribuiu proporcionalmente entre os bônus públicos e privados, mais os depósitos

bancários. Considerando o fato de que as ações têm sido historicamente o tipo de ativo mais volátil, esses dados põem então de maneira manifesta um significativo nível de alto risco associado com a composição global dos ativos financeiros.

Quanto à composição regional dos ativos, os dados também revelam que as economias emergentes da Ásia, América Latina, Índia e Rússia mantiveram uma proporção significativa de ações em suas distribuições de portfólio em anos anteriores à crise, mas sua proporção de ações também foi comparável ao caso de economias mais desenvolvidas. No entanto, a acumulação de bônus corporativos demonstrou que as regiões emergentes tendiam a ser menores, em comparação com outras economias desenvolvidas. Um caso extremo é o da Rússia, onde 66% de sua composição de ativos se concentra em ações, e só 8% foi absorvido pelos bônus. Em geral, os dados sugerem que o nível de risco financeiro que prevalece nas economias emergentes é comparável com os países mais desenvolvidos em termos da distribuição de ações,

mas em termos de ativos de renda fixa, as novas regiões, como a América Latina, tendem a ter mais dívida pública em comparação com outras regiões desenvolvidas.

Como resultado do colapso financeiro os fundos privados de pensões, como um dos principais investidores institucionais no mercado, experimentaram reduções significativas em seus rendimentos reais de ativos, principalmente entre os países desenvolvidos. O Gráfico IV.1 descreve a verdadeira rentabilidade financeira relatada pelos planos de pensões em vários países da OCDE, para o período de janeiro a outubro de 2008, quando a crise alcançou seu maior impacto. A média de retorno da pensão relatada na região foi de cerca de -25% para o período, e os Estados Unidos é um dos países mais afetados pela contração. Como descreveremos a detalhe mais adiante, o impacto da crise financeira sobre os fundos de pensões parece ser mais dramático nas regiões com sistemas financeiros mais desenvolvidos, e em regimes onde os fundos de pensões estavam altamente concentrados em ações.

Tabela IV.4
Total de Ativos Financeiros Globais em 2006
(milhares de milhões de dólares americanos)

Região	Ações	Bônus	Bônus públicos	Depósitos bancários	Milhares de milhões de dólares americanos
Mundo	\$54,000	\$43,000	\$26,000	\$45,000	\$167,000
(Porcentagem de ativos totais por região)					
Mundo	32	26	15	27	\$167,000
Estados Unidos	35	36	11	18	\$56,100
Europa	23	32	17	27	\$37,600
Japão	24	10	35	31	\$19,500
Reino Unido	38	25	8	29	\$10,000
China	30	5	10	55	\$8,100
Ásia Emergente	33	19	17	31	\$4,300
América Latina	34	11	26	28	\$4,200
Índia	45	2	17	36	\$1,800
Rússia	66	4	4	26	\$1,600
Europa Oriental	29	3	25	43	\$1,400

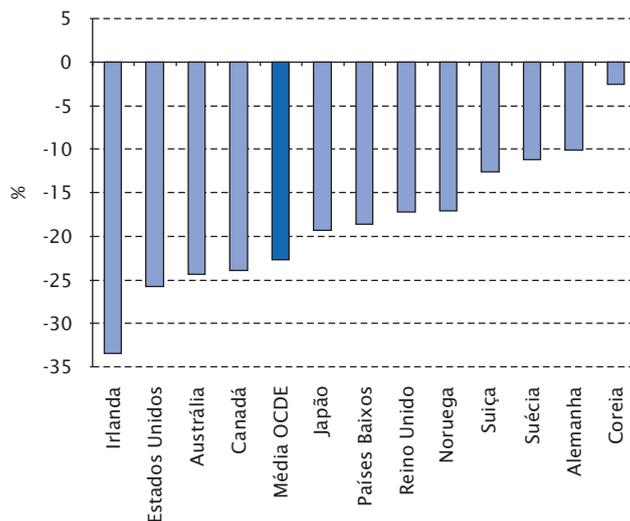
Fonte: Global Financial Report. McKinsey Global Institute (janeiro 2008).

Também é importante reconhecer que a natureza dos instrumentos financeiros evoluiu substancialmente na última década. Como resultado da inovação financeira, o mercado criou um novo conjunto de instrumentos altamente complexos, alavancados e arriscados, que derivam seu valor de um rendimento probabilístico futuro estimado a partir de outros ativos tradicionais mais padronizados. Esses novos instrumentos financeiros, também identificados como derivados, não tinham sido plenamente registrados nos relatórios oficiais devido à novidade de suas características. Alguns desses são comercializados de maneira mundial como instrumentos financeiros altamente rentáveis e estavam conectados aos ativos respaldados com hipotecas dos Estados Unidos, contribuindo em grande medida às perdas em massa que levaram ao recente colapso financeiro. Algumas estimativas informais sugerem que o valor total desses

instrumentos financeiros era de US\$60 bilhões de dólares, quantia maior que o valor total de ações em todo o mundo (*International Swaps and Derivatives Association 2007*).

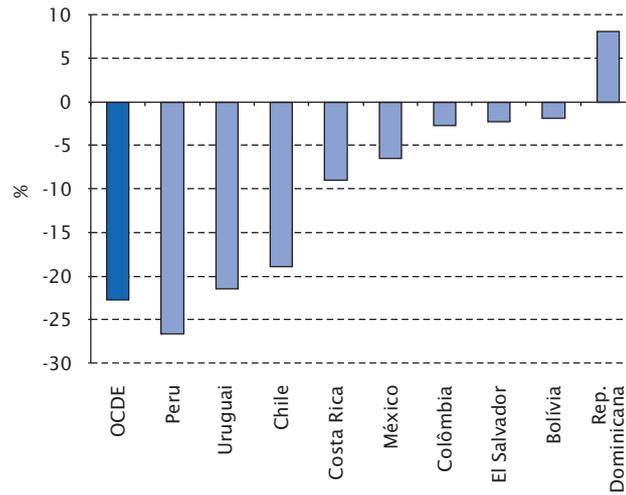
O impacto da crise financeira no mercado de pensões da América Latina foi mais heterogêneo que na região da OCDE. Países como Peru, Uruguai e Chile sofreram as contrações mais drásticas (cerca de 20% do rendimento dos ativos), em comparação com a média dos países da OCDE. No entanto, dentro da mesma região, observou-se também o caso de economias como a Costa Rica, México e Colômbia, que relataram um impacto relativamente modesto nos rendimentos reais (uma diminuição de menos de 10%), enquanto economias como Peru sofreram um impacto mais espetacular, de mais de 25% na depreciação de ativos. Como consequência, houve uma grande perda imediata do valor dos fundos durante 2008 (Gráfico IV.2 e 3).

Gráfico IV.1
Pensões OCDE: Taxas Reais de Rendimento
Janeiro - Outubro 2008



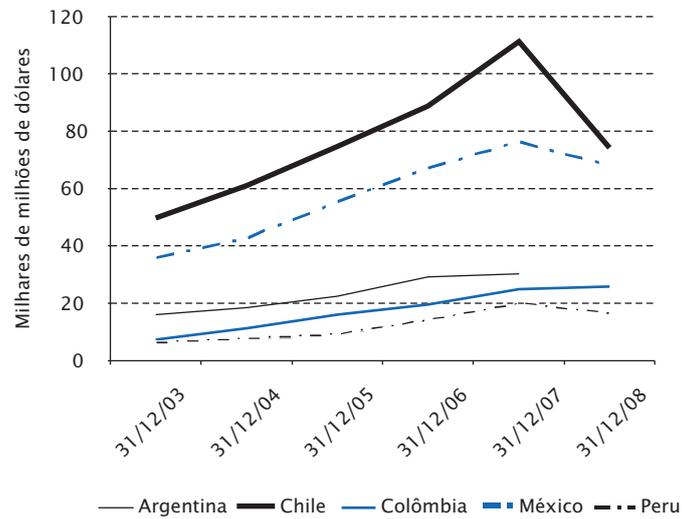
Fonte: Global Pension Statistics, OECD 2009.

Gráfico IV.2
Pensões da América Latina: Taxas Reais de Rendimento
Janeiro - Dezembro 2008



Fonte: AIOS 2008.

Gráfico IV.3
Valor Acumulado dos Fundos de Contas Individuais
de Pensões na América Latina



Fonte: AIOS 2008.

De forma similar ao caso da região da OCDE, foi notado que os planos de pensões da América Latina mais afetados foram, de maneira geral, os que tinham uma distribuição de ativos com uma presença predominante de ações. Em concreto, os planos do sistema de contas individuais para a aposentadoria da Colômbia e do México são alguns dos menos afetados na região; também foram integrados principalmente pelos bônus do governo e de corporativos. Contrastivamente, as economias como o Chile e Peru, que se caracterizam por planos de pensões com uma considerável proporção de ativos em seu portfólio, estão entre os mais afetados pelo colapso financeiro. É interessante também observar que o Chile, que conta com uma longa experiência no funcionamento dos planos do sistema de contas individuais para a aposentadoria, foi um dos mais afetados pela crise financeira. Essa é uma prova importante para argumentar que, inclusive nos mercados maduros de fundos de pensões, a falta de uma adequada supervisão e regulamentação poderia conduzir a resultados muito adversos.

Apesar de uma clara diferença na percepção da magnitude do impacto financeiro entre as regiões desenvolvidas e em desenvolvimento, os dados relatados sobre os rendimentos das pensões precisam ser avaliados com um pouco de precaução. É importante reconhecer que cada país tem suas próprias regulamentações particulares, as quais variam consideravelmente entre as regiões. No caso particular da América Latina, assim como na Europa Central e na região da Europa Oriental, existem regulamentações detalhadas sobre a forma de calcular e informar os rendimentos das pensões. As regulamentações nessas regiões requerem frequentemente que os fundos de pensões mantenham um mínimo de rendimento garantido, o que poderia motivar que os administradores de pensões exagerassem os valores dos seus rendimentos relatados, a fim de cumprir com as regulamentações. No entanto, na Europa Ocidental, América do Norte e nos países da Ásia-Pacífico, os

rendimentos relatados se baseiam normalmente em fórmulas-padrão seguidas pelo mercado financeiro naquelas regiões particulares. Além disso, a maioria dos países da América Latina relata rendimentos sem descontar as comissões de custos de operação, enquanto várias economias da região da OCDE relatam os rendimentos depois de descontar qualquer custo administrativo (Tapia 2008).

A composição do portfólio dos fundos de pensões também varia consideravelmente entre os países. O Gráfico IV.4 ilustra a estrutura da distribuição de ativos nos fundos de pensões para determinados países. Os dados indicam que os países da região da América Latina tendem a concentrar seus fundos do sistema de contas individuais para a aposentadoria em ativos de baixo risco (bônus corporativos e governamentais), enquanto no caso de alguns países europeus e da América do Norte, assim como na Austrália, a tendência é manter maior proporção de ativos arriscados, como os fundos de ações e os fundos mútuos.

Em particular, os fundos mútuos podem ser considerados um ativo com um nível mais alto de risco que as ações-padrão. Esse instrumento financeiro implica um investimento em uma composição de ativos diversa, que com frequência inclui ativos altamente arriscados, como os derivados. A distribuição de ativos em fundos mútuos é também ajustada de forma contínua pelo administrador privado de investimento, com a finalidade de alcançar máximos rendimentos a curto prazo. Como o Gráfico IV.3 indica, essa forma de investimento entre os planos de pensões tem um papel predominante em muitas economias avançadas, como a da Austrália, Canadá e Estados Unidos e em alguns países em desenvolvimento com sistemas de pensões maduros, como o Chile. É possível argumentar que a inclusão dos fundos mútuos como estratégia de investimento para os planos de pensões poderia aumentar a eficiência, por permitir que o plano de pensões subcontrate a operação da distribuição de ativos com

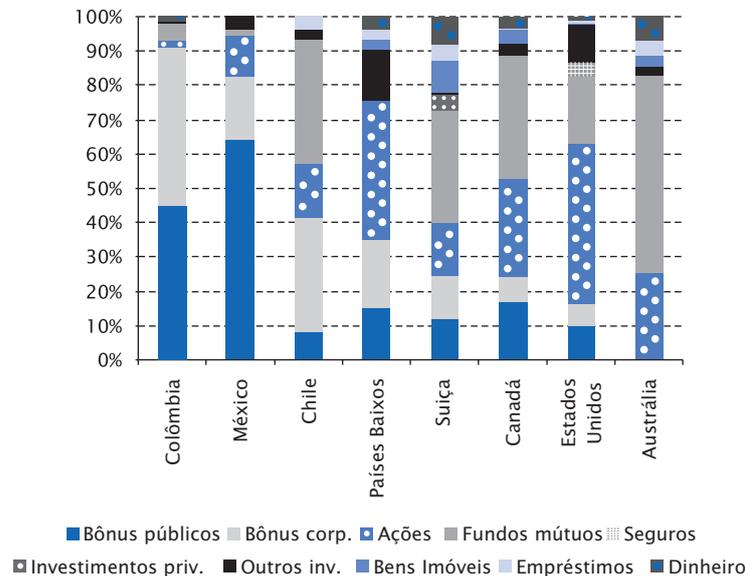
administradores de investimento profissionais, e melhorar a diversificação do risco. No entanto, sua crescente presença também poderia criar alguns problemas, devido ao aumento nos custos operativos que os planos de pensões têm que absorver, e a alta exposição ao risco que os fundos mútuos impõem sobre os planos de pensões.

É importante notar que as distribuições dos ativos nos planos de pensões privados não são determinadas por estratégias de investimento ótimas ou por preferências dos administradores privados de pensões. Ao contrário, são frequentemente objeto de regras específicas sobre a distribuição de ativos impostas pelas entidades públicas que regulam os planos de pensões. No caso da América Latina, especificamente, é comum observar regulamentações que obrigam os planos de pensões a absorver uma quantidade mínima de bônus públicos, como proporção do total da indicação de pensões. Parte

da racionalidade de tais regulamentações é reduzir a exposição ao risco nos planos de pensões, especialmente em suas etapas iniciais de operação, e em economias com mercados financeiros não desenvolvidos por completo. No entanto, em países com um setor financeiro mais desenvolvido, a tendência é manter um enfoque mais liberal em termos de regulamentações de indicação de ativos. Nessas regiões, a regra principal que prevalece é o que se caracteriza como o "enfoque do Princípio da Pessoa Prudente", o que representa um requisito básico para os fundos para investir em estratégias que sejam consequentes com um nível de diversificação bem equilibrado, mas com restrições não específicas sobre o tipo de composição de ativos adotado pelos planos (OECD 2008).

Os dados disponíveis procedentes da AIOS proporcionam uma descrição mais detalhada da forma em que os portfólios de fundos de pensões

Gráfico IV.4
Distribuição de Ativos de Pensões Privadas
(Países Selecionados)

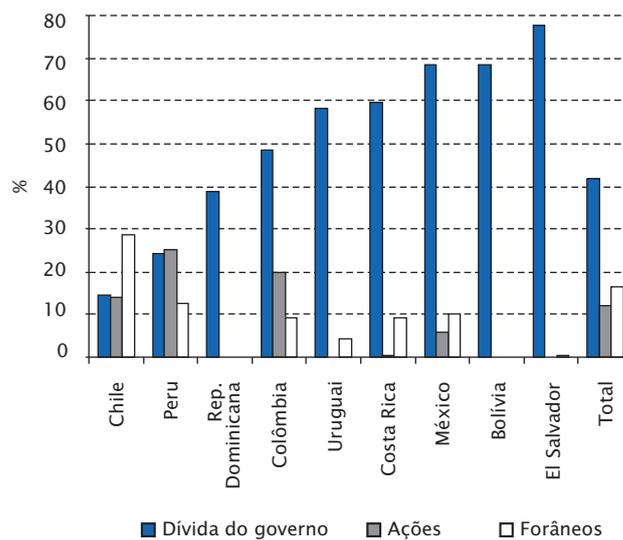


Fonte: Global Pension Statistics, OECD (2008).

na região da América Latina estão estruturados. O Gráfico IV.5 mostra que a Dívida Pública é um componente predominante nos fundos do sistema de contas individuais para a aposentadoria na região, com uma proporção muito limitada indicada em ações domésticas e estrangeiras. O Chile é uma exceção para a região. Com um sistema mais maduro de contas individuais para a aposentadoria, esse país tem também normas mais flexíveis na indicação de pensões, o que permitiu uma acumulação em aumento de ativos privados estrangeiros para os planos de pensões do Chile. Para o resto da região, a média da indicação de ativos em títulos públicos é de 60% e de 10 a 15% para a indicação de ações e ativos estrangeiros. Isso reflete as preferências dos legisladores nacionais, os reguladores e os

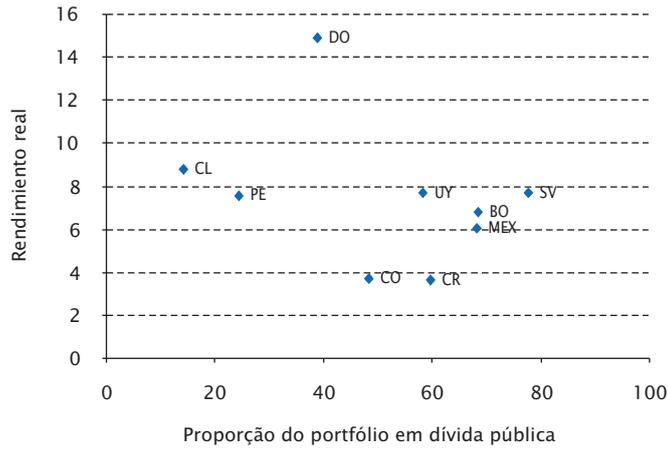
administradores dos fundos, mas também, possivelmente, a influência do governo em induzir decisões de investimento. Vemos no Gráfico IV.5 que mais da metade dos países que tiveram reformas para os sistemas de capitalização tinham mais de 50% de seus portfólios em dívida pública. Isso não é necessariamente um mal resultado. No Gráfico IV.6, podemos ver que os países com uma maior proporção de investimentos em dívida pública tiveram rendimentos mais baixos a longo prazo. Para o ano em crise de 2008, os países com maior participação de dívida pública no portfólio tiveram pequenas perdas. O Gráfico IV.6 e 7 mostram a relação existente entre o rendimento real dos fundos de pensões e a participação em portfólios de dívida pública, a curto e longo prazo.

Gráfico IV.5
Principais Investimentos por Tipo na América Latina



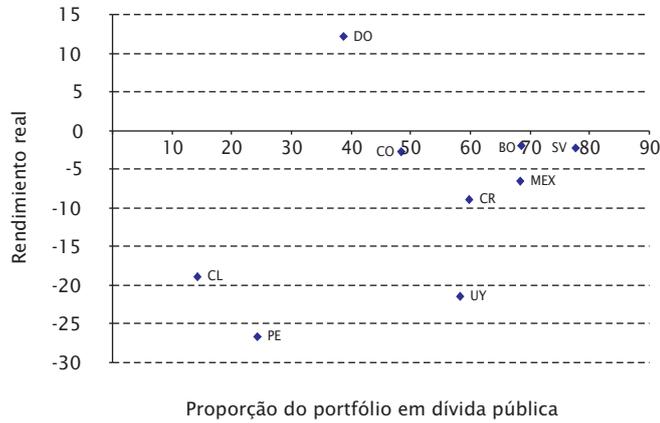
Fonte: AIOS 2008.

Gráfico IV.6
Rendimento Real dos Fundos de Pensões e Proporção
do Portfólio em Dívida Pública: Histórico



Nota: CL = Chile, PE = Peru, DO = República Dominicana, CO = Colômbia, UY = Uruguai, CR = Costa Rica, BO = Bolívia, MEX = México, SV = El Salvador.
Fonte: AIOS 2008.

Gráfico IV.7
Rendimento Real dos Fundos de Pensões e Proporção
do Portfólio em Dívida Pública: 2008



Nota: CL = Chile, PE = Peru, DO = República Dominicana, CO = Colômbia, UY = Uruguai, CR = Costa Rica, BO = Bolívia, MEX = México, SV = El Salvador.
Fonte: AIOS 2008.

É importante notar que os países com alta proporção de seus portfólios de pensões investidos em bônus do governo (El Salvador, Bolívia e México) observaram também a declinação menos dramática em rentabilidade, como resultado da crise financeira. Esse efeito apoia a política de manter um estreito controle sobre o tipo de ativos que os fundos de pensões podem adquirir. No entanto, também é importante reconhecer que inclusive um elevado nível de investimento em dívida pública não garante a imunidade proveniente da atual crise financeira (que é o caso do Uruguai). O Chile é um caso regional pouco usual, no qual uma elevada proporção dos fundos estava investida em ativos de alto risco, como ações e ativos estrangeiros, o que provavelmente contribuiu para a drástica diminuição da rentabilidade de seu fundo durante a crise financeira de 2008. Portanto, as decisões sobre a proporção da dívida pública em portfólios de aposentadoria não parece ser neutro e é provável que este seja um dos principais canais, através dos quais as decisões políticas podem afetar o bom funcionamento de um sistema de pensões.

Em geral, a contínua contração dos mercados financeiros e a conseqüente deterioração adicional das condições econômicas gerais provavelmente significam rendimentos reais mais baixos para os fundos de pensões em todo o mundo. A baixa rentabilidade financeira levará também a uma diminuição nos níveis do nível de vida das gerações maiores, devido a uma diminuição dos benefícios acumulados. Ao mesmo tempo, é razoável esperar que a contração econômica geral também cause uma diminuição no total das contribuições aos sistemas de pensões, o que complica ainda mais a sustentabilidade dos planos de pensões.

IV.4.2 Impacto Financeiro da Crise de Pensões

Analisamos o dramático impacto da atual crise financeira sobre o valor dos ativos de pensões e a conseqüente deterioração na rentabilidade dos planos de pensões. No entanto, é necessário mais debate sobre o impacto que a deterioração contínua a longo prazo, na solvência dos fundos de pensões poderia ter sobre a eficiência dos mercados financeiros. Nesta seção, vamos analisar a detalhe tal efeito.

Em geral, a existência de planos de pensões privados constitui uma fonte importante de financiamento a longo prazo. Especificamente, as contribuições recebidas pelos planos de conta individuais deveriam permanecer no fundo durante um longo período de tempo, e deveriam ser utilizadas para financiar projetos com amadurecimento a longo prazo. A disponibilidade desse financiamento a longo prazo também motivou o crescimento dos mercados financeiros domésticos, ao facilitar o comércio de ativos de longo prazo, como os bônus públicos e corporativos e ampliar a financiamento para o comércio de outros ativos.

Os fundos de pensões privados em todo o mundo aumentaram significativamente durante a última década. Os relatórios oficiais mais atualizados indicam que esses fundos tinham alcançado em 2006 um valor estimado de US\$17 bilhões de dólares dos Estados Unidos (Tabela IV.5). Segundo a OCDE, as estatísticas mundiais de pensões, a média anual de crescimento nos fundos de pensões a nível mundial foi de 9% durante a última década, mas os crescimentos regionais foram consideravelmente mais altos para a região da América Latina (27%), e em várias outras economias emergentes como as do Brasil, Rússia, Índia e China, nas quais os fundos vêm crescendo a uma taxa média de 23% ao ano (ver OECD 2009). Esse crescimento acelerado indica também um aumento da presença de tais fundos nos mercados internos para as regiões consideradas.

Tabela IV.5
Investimento Total nos Fundos Privados de Pensões

Região	2006 (US\$ milhares de milhões)	Média de Crescimento (%)
Total OCDE	16,244	9.01
Total G10	14,832	8.07
Estados Unidos	11,100	8.07
Área euro	1,475	13.62
Ásia	1,267	7.77
América Latina	331	26.92
BRIC ^{1/}	243	23.3
Total Mundo	16,860	9.02

Nota: 1/Inclui o Brasil, Rússia, Índia e China.

Fonte: Global Pension Statistics, OECD 2009.

No caso particular da América Latina, os dados detalhados procedentes da AIOS (Tabela IV.6) revelam que mesmo quando a região experimentou ao todo um aumento considerável no valor dos fundos de pensões, a experiência foi muito variada através das economias na área. Como uma porcentagem do PIB nacional, os fundos de pensões dos planos do sistema de contas individuais para a aposentadoria representaram uma média de 16% na América Latina. No entanto, podemos observar dois casos extremos, como o do Chile, com uma presença de pensões de mais de 50% de seu PIB, devido principalmente a seu estado de amadurecimento no mercado de pensões, e o caso da República Dominicana, com uma nova e relativamente limitada presença doméstica dos fundos de contas individuais (3% do PIB). Depois de excluir esses dois casos, a região relata ativos de pensões com um tamanho de 13,7% do PIB em média para a região.

Os dados provenientes dos relatórios da AIOS revelam também uma porcentagem de aumento mais drástico nos fundos de pensões nas economias com sistemas relativamente novos de contas individuais (República Dominicana e Costa Rica), enquanto em casos como no Chile, onde a operação dos sistemas de contas individuais prevalece desde 1980, o crescimento anual recente foi consideravelmente

mais modesto (8% da média de crescimento anual). Uma vez mais, depois de excluir os casos extremos, os dados da AIOS para a região da América Latina sugerem uma média de crescimento regional anual de 22,7% nos fundos de pensões individualizados, o qual é substancialmente mais alto que a estimativa em todo o mundo, de 9%.

Em termos da rentabilidade de pensões históricas, existe também uma heterogeneidade substancial na região da América Latina. A Tabela IV.6 relata uma média de rendimento real de 5% para o período de 2003 a 2008, mas uma avaliação mais próxima revela que planos maduros, como o do sistema de pensões chileno, relataram níveis substancialmente mais altos que a média dos níveis de 8,8% (inclusive mais altos que os rendimentos reais relatados pelo índice mundial de investimentos na Tabela IV.3, que era de 7%). No entanto, depois de ajustar os valores extremos, os rendimentos históricos estimados para a região são de em média 6,3%, próximos em valor ao nível histórico observado em outras economias desenvolvidas, como o Canadá e a Alemanha (Tabela IV.3 e 6). Os dados também sugerem que as economias com os níveis mais altos de rendimentos históricos também experimentaram, em geral, o mais dramático descenso na valoração de ativos durante 2008, e isso está provavelmente

relacionado com o fato de que tais economias acumularam uma maior proporção de ativos do tipo arriscado em seus portfólios de pensões.

Como identificado anteriormente, a diminuição no valor dos ativos em poder dos fundos de pensões motivou dois tipos diferentes de reações por parte dos administradores de pensões. Por um lado, observamos o caso dos fundos de pensões, principalmente na categoria de contribuição definida (CD), movendo-se para estratégias de investimento mais conservadoras no longo prazo. Esses planos de pensões estão aumentando sua participação em bônus e outros ativos de renda fixa, e reduzindo o imposto em ações e fundos mútuos. A maior demanda por instrumentos de baixo risco (efeito "Fly to quality") causará como consequência uma pressão crescente na demanda de rendimento esperado dos investidores em ativos arriscados, enquanto diminuirá o retorno esperado nos ativos de renda fixa.

A estratégia de uma indicação de ativos conservadora poderia criar inclusive uma pressão maior nos mercados financeiros, já que o aumento nos rendimentos esperados das ações e ativos similares limitará a capacidade da empresa para

utilizar esses instrumentos como uma fonte de financiamento. Além disso, muitos fundos conservadores poderiam ser ainda mais drásticos, optando por investir principalmente em bônus do governo, diminuindo ainda mais a possibilidade de financiamento do setor privado. Espera-se que esse efeito prevaleça na região da América Latina e em outras economias emergentes, nas quais operam principalmente os planos de CD.

A outra reação alternativa é o caso dos fundos que se movem para estratégias mais arriscadas, quando aumentam sua proporção em ativos de alto rendimento (principalmente ações e fundos mútuos). Isso é especialmente provável no caso dos fundos de pensões de prestação definida (PD), os quais estão comprometidos a alcançar certo nível de benefícios. Muitos desses fundos absorveram fortes descensos no valor de seus ativos acumulados e consideraram a possibilidade de adotar estratégias agressivas, a fim de compensar as perdas recentes. O efeito analisado aqui é experimentado provavelmente pelas economias da América do Norte e da região da Europa Central, onde os planos do PD prevalecem.

Tabela IV.6
América Latina Fundos de Pensões de Contas Individuais para a Aposentadoria
(2003 - 2008)

País	Valor		Rendimentos reais	
	% PIB 2008	Crescimento anual	Taxas históricas	Taxas 2008
Argentina ^{1/}	11.5	16.9	N.D.	N.D.
Bolívia	22	21.1	6.8	-1.9
Chile	52.8	8.4	8.8	-18.9
Colômbia	16	28.9	3.7	-2.7
Costa Rica	5.3	37.8	3.6	-9
Rep. Dominicana	3.5	109	1.2	8
El Salvador	24	23.3	7.7	-2.3
México	7.7	13.7	6	-6.5
Peru	13.8	21.5	7.5	-26.7
Uruguai	9.6	18.4	7.7	-21.5
Média total	16.6	29.9	5	-6.7
Média ajustada ^{2/}	13.7	22.7	6.3	-8.9

Notas: N.D. = não disponível. 1/Dados disponíveis até 2007. 2/Média ajustada exclui Chile e República Dominicana.

Fonte: Dados da AIOS.

Ao mesmo tempo, poderíamos argumentar que, em certa medida, o explosivo aumento dos fundos privados de pensões, em algumas regiões, contribuiu não só para a expansão dos mercados de crédito, mas também poderia haver gerado um aumento no nível geral da exposição ao risco no sistema financeiro. Os fundos de pensões são um dos principais investidores institucionais no mercado e suas decisões de investimento poderiam ter um impacto importante sobre a composição do mercado financeiro. No entanto, ao contrário de muitos outros investidores, os fundos de pensões possuem passivos de longo amadurecimento (contribuições) que os permite incorrer em maior risco, dado o horizonte temporário mais longo que estão à sua disposição para a recuperação.

Além disso, os fundos de pensões possuem a capacidade de mobilizar, dentro de um período curto de tempo, quantidades em massa de fundos, de uma proporção para outra. Esta constante re-indicação de ativos também cria maior volatilidade no sistema financeiro. Em geral, podemos concluir que a expansão dos fundos privados de pensões tem efeitos positivos ao expandir os mercados financeiros, mas também poderia tender a aumentar o risco e a volatilidade no setor financeiro, e por essa razão, é recomendável impor certas restrições sobre os fundos de pensões, a fim de manter um nível de risco equilibrado e moderado em sua distribuição de portfólio, e reduzir a volatilidade no mercado financeiro em geral.

É importante notar que inclusive nos regimes tradicionais de sistemas de distribuição, as operações e a solvência dos planos de pensões poderiam afetar a estabilidade dos mercados financeiros. A contínua deterioração desses planos de pensões, devido às tendências demográficas, implicará um aumento na pressão sobre a dívida pública. Dado o fato de que os governos operam tais planos, existe uma garantia implícita de cobrir qualquer déficit do fundo de pensões com fundos públicos. No entanto, uma grande absorção das

obrigações de pensões e seus consequentes déficits públicos poderiam aumentar o risco creditício dos bônus governamentais. A perda da confiança do mercado em instrumentos de dívida pública poderia também deteriorar o nível geral de confiança no mercado financeiro nacional, conduzindo a uma maior desestabilidade econômica.

Os planos de pensões corporativos foram também severamente afetados pelas condições atuais no mercado financeiro. Como resultado da queda de valor dos ativos, muitos planos corporativos do PD estão em grande medida subfinanciados e patrocinando empresas que pediram o aumento do financiamento desses planos, a expensas da rentabilidade da empresa. O fato é que uma menor rentabilidade para as empresas patrocinadoras reduziu seu acesso ao financiamento externo através de dívida em ações, e em alguns casos, obrigaram inclusive tais empresas a ir à falência, com a finalidade de evitar passivos de pensões.

IV.4.3 Impacto Fiscal da Crise de Pensões

Quando os planos tradicionais de pensões de repartição foram inicialmente introduzidos, o total das contribuições arrecadadas foi, de maneira geral, maior que os correspondentes benefícios cobertos. Dado que esses sistemas normalmente cobriam só os aposentados que contribuíram para o sistema durante um número mínimo de anos, os primeiros pensionistas no sistema foram consideravelmente poucos, em proporção a toda a força de trabalho que realmente contribuiu. Quando os sistemas amadureceram, o quociente de pensionistas a contribuintes tendeu a diminuir. Esse processo implicou que, em suas etapas iniciais, os planos de pensões de repartição gerassem de maneira comum uma renda extra, e que tais rendimentos diminuirão eventualmente, assim que os sistemas amadurecerem.

Os primeiros rendimentos adicionais arrecadados em virtude dos planos de repartição geraram um excedente de fundos disponíveis para o setor público. Esses fundos adicionais deram também uma falsa sensação de prosperidade fiscal e motivaram que muitos governos realizassem gastos públicos adicionais. Em vários países, os governos tomaram emprestado o superávit inicial dos fundos de pensões, praticamente com um custo financeiro presente zero, mas a expensas da expansão dos déficits fiscais futuros.

As tendências demográficas que foram discutidas anteriormente estão impondo também cada vez mais uma pressão sobre os orçamentos públicos. Em particular, a aposentadoria da geração de *baby boomers*, durante um período de diminuição da participação da força de trabalho espera-se que aumente substancialmente o custo dos benefícios acima do arrecadado, pelas contribuições dos planos tradicionais de repartição, o que por sua vez também ampliará os passivos de pensões a serem pagas com fundos públicos. As tendências demográficas também exercerão uma pressão maior sobre os

gastos públicos relacionados com o atendimento à saúde para a população em envelhecimento. A Tabela IV.7, baseada em estimativas recentes geradas pelo FMI, informa sobre o impacto fiscal proveniente dos passivos de pensões e do atendimento à saúde para os países que possuem esses dados. Os dados sugerem um impacto considerável para as economias com população mais velha, e para os regimes que se apoiam em grande medida em programas de pensões públicas, para apoiar a aposentadoria, com valores de custo fiscal estimado por ano, para o cuidado de uma sociedade que envelhece e que oscila entre 2,4 a 13% do PIB.

A turbulência financeira atual está certamente empiorando o déficit de orçamento dos países em todo o mundo. Muitos desses países se viram obrigados a ampliar o apoio fiscal em massa de suas economias, com a finalidade de conter os efeitos da recessão. Entre as economias desenvolvidas, a expansão do gasto público gerou um aumento dos déficits fiscais em uma média de 6% do PIB, enquanto nas economias emergentes o impacto foi menor, mas significativo para tais economias (3% do PIB).

Tabela IV.7
Custo Fiscal do Envelhecimento
(% do PIB)

	Pensão	Cuidados da saúde	Total
Coreia	8	5.4	13.4
Espanha	7.1	1.7	8.8
Canadá	5.7	2	7.7
Austrália	1.6	2.2	3.8
França	2	1.5	3.5
Reino Unido	2	1.4	3.4
México	0	3.2	3.2
Rússia	3	0.2	3.2
Japão	0.6	2.5	3.1
Alemanha	1.7	1.3	3
Estados Unidos	1.8	1.1	2.9
Turquia	0	2.5	2.5
Itália	0.5	1.9	2.4
Média	2.6	2.1	4.7

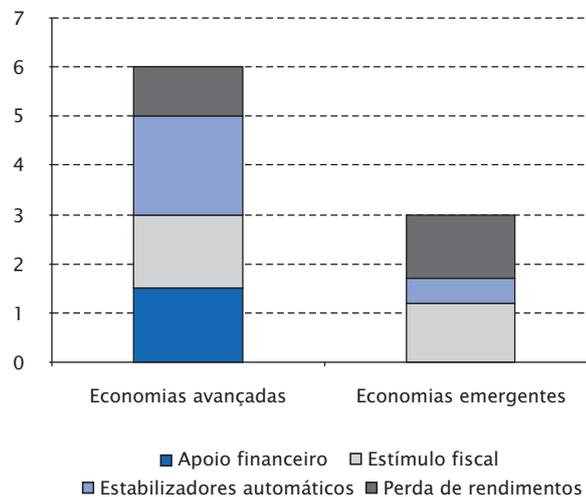
Fonte: Estimativas do IMF, Fiscal Affair Department, Março de 2009.

As principais fontes de expansão fiscal relacionadas com a atual crise financeira são identificadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), em um relatório publicado recentemente, com as seguintes categorias: i) perda de rendimentos gerados pela contração econômica geral; ii) custo fiscal dos estabilizadores econômicos, como o desemprego público e o seguro de invalidez; iii) estímulo fiscal direto para os consumidores e os setores produtivos e iv) apoio direto de liquidez ao setor financeiro (IMF 2009a). O Gráfico IV.8 identifica a magnitude desses componentes principais. Os dados disponíveis indicam que as economias avançadas experimentaram um custo fiscal consideravelmente maior proveniente da crise, devido principalmente aos planos de resgate em massa de seus mercados financeiros, e um maior custo associado aos estabilizadores públicos automáticos. No entanto, nos mercados emergentes, o impacto fiscal foi derivado principalmente da perda de rendimentos públicos e do custo de gastos de estímulos discricionais.

Durante uma contração econômica, existe também o risco adicional de uma maior dependência da população na assistência pública. No caso particular dos sistemas de pensões, esse efeito pode refletir-se em um aumento da tendência para a aposentadoria antecipada, maiores pedidos de benefícios de invalidez, saque de recursos dos fundos de contas individuais para a aposentadoria (quando é permitido), e redução das contribuições voluntárias às contas de aposentadoria complementar. Todos esses efeitos de forma combinada continuarão deteriorando a rentabilidade dos sistemas de pensões e ampliarão os déficits fiscais públicos experimentados durante os episódios de recessão.

No entanto, o impacto negativo sobre a dívida fiscal não se limita só aos planos tradicionais de repartição. Percebe-se que os planos de contas individuais para a aposentadoria também poderiam pôr em perigo os balanços fiscais públicos. Especificamente, o atual descenso dos valores dos ativos criou uma brecha maior entre os benefícios

Gráfico IV.8
Impacto Fiscal da Crise Financeira
 (aumento em % do PIB)



Fonte: The State of Public Finance, FMI. Março de 2009, 2009a.

esperados e as contribuições atuais para os planos do sistema de contas individuais. A brecha é especialmente mais ampla no caso dos sistemas do PD, onde os benefícios estão presentes. Tendo em conta que o fato de que muitos desses fundos estão estreitamente regulamentados pelo governo, percebe-se que é como se estivessem garantidos de maneira explícita e implícita por fundos públicos.

Outra situação nas quais as condições atuais da pensão poderiam pôr em risco a estabilidade fiscal do setor público é o caso dos planos de pensões corporativos assegurados pelo setor público. Nos Estados Unidos, os planos corporativos do PD são garantidos pela Corporação de Garantia de Benefícios de Pensões (PBGC, na sigla em inglês) dos Estados Unidos. Uma vez que uma corporação entra em bancarrota, esta tem a capacidade de transferir suas obrigações de pensões ao PBGC, o qual toma pleno controle dos fundos, mas com frequência reduz os benefícios de pensões esperados para os trabalhadores amparados por esses planos. A partir de junho de 2009, o PBGC acumulou um total de passivos de US\$33 mil milhões de dólares, e se espera que também poderia absorver os passivos provenientes da declinante indústria de automóveis doméstica, aumentando assim os passivos de pensões por uma quantidade de mais de US\$60 bilhões, deixando o setor público e os contribuintes com um passivo total de pensões privadas de cerca de US\$100 bilhões de dólares (Relatório do PBGC, maio de 2009). Em alguns países, são oferecidas garantias similares para os planos de pensões corporativas, como é o caso do Canadá (província de Ontário), Alemanha, Japão, Suécia, Suíça e o Reino Unido.

Em alguns casos extremos, a drástica redução do valor dos fundos de pensões obrigou o governo a tomar o controle total de todo o sistema privado de pensões. A Argentina é um desses casos pouco usuais, mas possíveis. Em fins de 2008, o governo argentino decidiu nacionalizar de maneira efetiva o sistema privado de pensões, com um valor total em

fundos de US\$25 bilhões de dólares, em uma tentativa de proteger os fundos de aposentadoria dos trabalhadores contra os drásticos colapsos financeiros. Essa ação transferiu o custo das pensões privadas ao setor público de maneira efetiva.

O caso dos planos de pensões que amparam empregados do setor público representa inclusive uma ameaça ainda maior para a estabilidade fiscal de algumas economias. Como foi informado anteriormente, no caso dos Estados Unidos o valor dos fundos de pensões locais, estaduais e federais representam na atualidade mais de US\$4 bilhões de dólares, e três quartas partes desses ativos são administrados por planos de pensões locais e estaduais, os quais normalmente estão sujeitos a estritos requisitos de financiamento. A queda nos valores dos ativos de um bilhão de dólares, relatada em 2008, implica que as entidades locais patrocinadoras de tais planos deverão cobrir tal perda com fundos públicos, exacerbando a carga fiscal nessas localidades (Munell, et al. 2008).

IV.4.4 Impacto das Crises Fiscais nos Planos de Pensões

Como foi descrito nas seções anteriores, a recente crise financeira provocou importantes desequilíbrios na situação fiscal dos países de todo o mundo. Os governos, especialmente nos países desenvolvidos, tomaram medidas extremas para deter a contração econômica (Tabela IV.8) e no processo, foi necessário que incorressem em déficits fiscais atuais mais elevados, com um aumento médio acumulado de 7,9% do PIB para os países desenvolvidos, e de 3,2% para os mercados emergentes.

No entanto, foi refletido um maior impacto na dívida pública acumulada por essas economias, já que a maior parte do custo das medidas de estímulo fiscal foi financiada por endividamento público. Como resultado da crise, a relação da dívida com respeito ao PIB nas economias desenvolvidas aumentou em 14%, levando a dívida total acumulada a um nível de

93,2% do PIB, sendo substancialmente mais alto do que o que se considera como viável para um crescimento econômico a longo prazo e sustentável (IMF, World Economic Outlook 2009).

O problema do aumento dos desequilíbrios fiscais espera-se afete de forma direta os planos de pensões dos sistemas de repartição, já que os passivos não cobertos pelas contribuições atuais terão que ser absorvidos diretamente pelos fundos públicos. Em casos severos, os governos poderiam ver-se obrigados a reduzir os futuros benefícios de aposentadoria, para poder cobrir um número crescente dos passivos de pensões.

No entanto, o impacto das crises fiscais também poderia afetar diretamente os sistemas de aposentadoria individuais. Muitos desses planos dependem dos bônus do governo para gerar uma rentabilidade segura de longo prazo. Mas, com o aumento dos déficits públicos, o risco creditício notado dos bônus públicos espera-se que aumente, o qual também aumentará o risco de exposição para os planos de pensões que mantêm esses ativos. Adicionalmente, a operação dos planos de pensão privados tem de maneira implícita (e às vezes explícita) uma garantia pública, desde que esses planos mantenham uma estreita supervisão das entidades públicas. Em um ambiente com uma contínua deterioração dos balanços fiscais, a confiança no sistema privado de pensões também será afetada negativamente, e poderia conduzir a

uma redução das contribuições voluntárias para esses planos, além de um aumento na tendência para a aposentadoria antecipada, em uma tentativa das pessoas afiliadas por evitar perdas provenientes de uma falha potencial do sistema.

Os déficits fiscais têm, em geral, efeitos inflacionários a longo prazo. Considerando o fato de que em muitos planos de pensões os benefícios são com frequência ajustados pela inflação, então as expansões fiscais também darão lugar a aumentar o custo dos passivos, com aumentos não compensados nas contribuições devido à rigidez comum dos salários. Essa crescente brecha entre os passivos e as contribuições dará lugar a uma maior deterioração da solvência nos planos de pensões, em particular daqueles que são determinados com base no PD.

Os países que agora enfrentam uma elevada dívida pública provavelmente necessitem depender de impostos sobre o trabalho ou a produção mais elevados para cobrir os déficits públicos e fiscais de pensões, mas isso contrairá ainda mais a força de trabalho formal e a base contributiva. Se o ajuste fiscal através dos impostos for posposto até que os passivos de pensões sejam materializados, então isso também criará maiores distorções, em vista de que impõe um subsídio implícito do governo para a geração que se aposenta atualmente, financiado por um imposto sobre as gerações futuras.

Tabela IV.8
Impacto Fiscal da Crise Financeira
(mudança em % PIB)

	2008	2009	2008-09	Acumulado
DÉFICIT FISCAL				
Países avançados	-2.3	-3.8	-6.1	-7.9
Países emergentes	-0.3	-3.2	-3.5	-3.2
DÍVIDA PÚBLICA				
Países avançados	4.4	10	14.4	93.2
Países emergentes	-2	1.9	-0.1	37.6

Fonte: IMF, World Economic Outlook Projection, janeiro 2009, 2009b.

Por último, mesmo considerando o fato de que o recente colapso financeiro tenha afetado significativamente a operação financeira dos planos de pensões e tenha causado uma expansão importante dos déficits fiscais, é importante reconhecer que se espera que este ajuste seja temporário, como parte de qualquer processo do ciclo de negócio. No entanto, o maior desafio a longo prazo continua sendo a tendência ao envelhecimento da população, especialmente nas economias avançadas. De acordo com as estimativas geradas pelo FMI (Quadro IV.9), o custo fiscal total relacionado com a atual crise financeira receberá a sombra de um custo fiscal muito mais significativo, associado com o apoio público aos planos de pensões e com o aumento do custo dos cuidados de saúde, para uma sociedade em envelhecimento. Atualmente, são necessárias medidas drásticas para corrigir o desequilíbrio potencial e futuro, e o enfoque deveria centrar-se em encontrar o sistema apropriado, que permita o adequado fornecimento para uma sociedade em envelhecimento, sem criar maiores instabilidades econômicas.

IV.5 Considerações Finais e Recomendações de Política

Este capítulo desenvolve uma ampla avaliação sobre o desempenho recente dos planos de pensões em todo o mundo, e sua interconexão com o entorno macroeconômico. Em particular, nos centramos na forma como as tendências demográficas, cada vez mais, afetam a solvência dos planos de pensões, e o modo como a presença de severas crises fiscais e financeiras acrescentou uma pressão adicional aos sistemas de pensões. Também avaliamos a maneira como a convergência das crises demográficas, fiscais e financeiras pode conduzir a uma condição de tormenta perfeita, na qual a confluência de fatores agrava o impacto econômico negativo total.

A análise apresentada revelou que a crise financeira de 2008 afetou principalmente os planos de pensão do sistema de contas individuais para a aposentadoria, com uma alta exposição ao risco especialmente nas regiões economicamente desenvolvidas, mas que em outras economias emergentes, incluída a América Latina, o prejuízo, de certa forma, foi limitado pela maior dependência que

Tabela IV.9
Impacto sobre os Déficits Fiscais
da Crise Financeira e da Crise do Envelhecimento

País	Crise financeira (% PIB)	Crise do envelhecimento (% PIB)
Austrália	26	482
Canadá	14	726
Francia	21	276
Alemanha	14	280
Itália	28	169
Japão	28	158
Coreia	14	683
México	6	261
Espanha	35	652
Turquia	12	204
Reino Unido	29	335
Estados Unidos	34	495
Países del G-20	28	409

Fonte: The State of Public Finances. IMF Report, março de 2009, 2009a.

esses planos têm com os bônus públicos e os ativos de longo prazo. A avaliação também sugere que o enorme desequilíbrio fiscal gerado pela crise atual gerará uma pressão negativa adicional à rentabilidade dos planos de pensões, tanto para os que estão com os planos do sistema de contas individuais, quanto para os de repartição.

Os recentes acontecimentos econômicos reforçam também a recomendação de manter uma estrita supervisão sobre o funcionamento dos fundos privados do sistema de contas individuais para a aposentadoria. A forte concentração do mercado, os altos custos operativos e a elevada exposição ao risco que tem caracterizado o desempenho desses planos, indicam que são necessárias provisões adicionais para garantir um desempenho adequado do sistema de contas individuais para a aposentadoria e para alcançar um apoio sustentável, estável e adequado para os beneficiários das pensões.

As reformas que são consideradas necessárias para os sistemas de contas individuais para a aposentadoria incluem: melhor regulamentação sobre a indicação de ativos, uma supervisão mais próxima em relação ao desempenho competitivo, informação mais aberta sobre os riscos e os benefícios das diferentes opções de investimento e provisão da opção para que as pessoas mudem para investimentos menos arriscados, à época da aposentadoria. O sistema de pensões também seria beneficiado com opções complementares que permitam que as pessoas acumulem riqueza através da aquisição de uma vivenda acessível, do uso de hipotecas revertidas para o acesso à riqueza imobiliária, para financiar a aposentadoria, e da promoção de rendas vitalícias para suavizar o acesso aos benefícios das pensões. Igualmente importante é promover uma maior consciência social sobre a importância de economizar para o futuro e uma educação financeira mais ampla, para as pessoas entenderem melhor suas opções de investimento.

Uma das principais lições proporcionadas pelos últimos acontecimentos econômicos é que os planos privados do sistema de contas individuais para a aposentadoria não representam necessariamente uma melhor alternativa que os planos tradicionais de repartição. A falta de concorrência perfeita que caracteriza os mercados privados de pensões, em particular, e dos mercados financeiros em geral, cria uma limitação importante para essa alternativa privada. No entanto, as tendências demográficas a longo prazo implicam necessariamente uma condição insustentável para os planos tradicionais de repartição. Ambos os sistemas parecem ter limitações importantes que devem ser reconhecidas e tidas em conta.

Outra importante conclusão proveniente dessa análise é que a crise do envelhecimento é um desafio a longo prazo muito mais significativo para os sistemas de pensões que a atual turbulência financeira, e que é necessário aplicar profundas reformas estruturais no momento atual, com a finalidade de evitar maiores desequilíbrios a futuro. Existe uma percepção de que as tendências demográficas afetam a ambos os esquemas, tanto aos planos de repartição quanto aos de contas individuais - e espera-se também que estas gerem desequilíbrios importantes nas condições macroeconômicas. A avaliação dos planos alternativos para a provisão de pensões é um tema que merece uma séria consideração.

Um sistema que proporciona uma pensão mínima, garantida a todos os residentes, e financiada pelos impostos gerais sobre o consumo, parece ser uma possível alternativa que pode reduzir as distorções econômicas, e ao mesmo tempo, oferece a máxima cobertura. De forma adicional, os sistemas como o Conselho de Investimentos do Plano de Pensões do Canadá (CPP, na sigla em inglês), em que uma entidade pública independente administra um fundo nacional de contas individuais para a aposentadoria, parece ser uma alternativa conveniente, ao reduzir substancialmente o custo da

operação, com a possibilidade de redução a exposições arriscadas do fundo, devido à capacidade de tomar uma decisão de investimento baseada na sustentabilidade de longo prazo, ao invés de a rentabilidade de curto prazo. O Conselho do CPP é independente em suas operações, mas está estreitamente supervisionado pelo governo central e por outras entidades independentes, reduzindo assim as distorções políticas e o dilema de risco moral que afeta a outros planos de pensões administrados publicamente.

Em geral, o debate tem que ser reorientado para a identificação do tipo de sistemas que poderiam reduzir as distorções econômicas e políticas, e, ao mesmo tempo, garantir um nível aceitável de cobertura e benefícios para o envelhecimento da população. Mais que a rentabilidade financeira, a prioridade deve ser a maximização do bem-estar e a estabilidade da economia em seu conjunto.

Também é importante reconhecer que as reformas fundamentais são necessárias na atualidade para corrigir as tendências econômicas, e que esse período de crise pode ser o momento mais conveniente para que essas medidas sejam tomadas. Uma tormenta perfeita indica também o tempo perfeito para fazer mudanças drásticas em nossos programas sociais e de pensões. A resistência política à mudança será obscurecida pela necessidade aparente de ação, e as dificuldades econômicas, que já afetam a muitos lares, ajudarão também a aumentar a consciência sobre a importância de realizar hoje ações públicas corretas, que poderiam impedir um maior desastre econômico no futuro. Postergar as correções necessárias e dilatar a busca de alternativas só fará que seja mais difícil alcançar as soluções.

IV.6 Anexo

Quadro IV.1
Tendências Demográficas e os Sistemas de Pensões

Um dos principais desafios para os atuais sistemas de pensões nos últimos anos é o desequilíbrio financeiro gerado pelas tendências demográficas recentes. Especificamente, a diminuição das taxas de fecundidade, o aumento da longevidade e a proximidade da geração dos *baby boomers* à sua idade de aposentadoria, tudo isso de maneira conjunta, põe em risco a sustentabilidade financeira dos sistemas de pensões, sobre todo, mas não exclusivamente, para os tradicionais planos de pensões de repartição.

As taxas de natalidade estão diminuindo abaixo dos níveis de substituição, particularmente nas economias desenvolvidas, e a longevidade aumentou substancialmente desde a criação de planos públicos de pensões, em 1930. As taxas de fecundidade em todo o mundo estão próximas ou abaixo de seu nível de substituição necessário. A taxa média mundial atual é de 2,5 e nos países ricos é de só 1,6. Os níveis requeridos para manter um crescimento estável e positivo da população são em média de 2,33 para o mundo e de 2,1 para as regiões desenvolvidas. A ONU prevê que para 2050 a taxa de reposição global será reduzida a 2,02, e isso implica uma possível contração da população mundial. Além de ter menos filhos, a população mundial está vivendo mais tempo. A expectativa de vida média era de 65 anos em 1930, época na qual foram criados os sistemas públicos de pensões. Hoje em dia, a expectativa de vida é de uns 77 anos nas regiões desenvolvidas, e 66 anos nas zonas menos desenvolvidas, e se espera que aumente a 83 e 74 anos nessas regiões em 2050 (United Nations, 2009).

A combinação de baixas taxas de natalidade e a longa longevidade da população gera taxas de dependência mais altas na velhice (quociente entre população em idade avançada e população trabalhadora ativa jovem). Segundo estimativas oficiais, esse quociente quase foi duplicado nos últimos 50 anos e se espera que seu crescimento seja acelerado nas próximas décadas. Um relatório recente das Nações Unidas indica que mundialmente existem 5 pessoas em idade de trabalhar por um idoso, mas que para 2050 essa cifra diminuirá a um média de apenas 2 trabalhadores jovens por idoso (Tabela). O caso das economias desenvolvidas é ainda mais dramático, pois segundo essas cifras oficiais, se espera que em menos de 50 anos esses países tenham um trabalhador potencial por um idoso em suas populações.

Estimativa da Distribuição da População por Idade

	2010			2050		
	15-59	60+	Taxa ^{1/}	15-59	60+	Taxa
Mundo	62	12	5.17	58	26	2.23
Regiões desenvolvidas	63	26	2.42	52	42	1.24
Menos desenvolvidas	62	10	6.2	60	23	2.61
África	54	5	10.8	62	12	5.17
Asia	64	11	5.82	58	28	2.07
Europa	63	26	2.42	51	44	1.16
América Latina	62	11	5.64	57	31	1.84
América do Norte	62	22	2.82	56	36	1.56

Nota: 1/População de 15 a 59 anos entre população de 60+.
Fonte: United Nations, 2009.

Quadro IV.1 (continuação)

Apesar de que as tendências demográficas antes mencionadas parecem representar uma ameaça importante para todo tipo de sistemas de pensões, existem alguns possíveis efeitos compensatórios que merecem consideração.

As taxas baixas de fertilidade sem dúvida darão lugar a uma diminuição na força de trabalho e a uma redução no total das contribuições que os planos de pensões poderiam gerar. No entanto, alguns analistas sugerem que um aumento da produtividade (talvez relacionada com ter força de trabalho mais hábil e educada) poderia ser um fator compensador. Não obstante, o investimento em capital humano também requer investimento de tempo, e isso causará menos anos de trabalho produtivo, e pode significar menos contribuições acumuladas totais. Portanto, inclusive com o aumento na produtividade, o possível impacto positivo nos equilíbrios de pensões continua sendo incerto.

Outro fator compensador dessas tendências demográficas é o aumento da participação da força de trabalho feminina, que poderia aumentar o número de contribuintes trabalhando no sistema. Essa tendência já se observa em economias como a dos Estados Unidos, onde a taxa de participação feminina aumenta continuamente, sendo de 30% durante o tempo em que os sistemas de pensões foram criados até alcançar um nível atual de 60%. No entanto, o fato de que as mulheres tendam a viver mais que os homens também pode implicar maiores benefícios totais a serem pagos pelo sistema.

A migração, especialmente nas economias desenvolvidas, foi implicitamente considerada também como um fator de compensação da diminuição das tendências demográficas nessas economias. Com base em estimativas conservadoras apresentadas pelas Nações Unidas, se prevê que no futuro a migração neta das regiões mais desenvolvidas será mantida em ao redor de 2,4 milhões ao ano, dos quais 1,3 milhões serão absorvidos pela região da América do Norte. No entanto, isso também implica menos força de trabalho disponível nos países, gerando fluxos de migração.

Por último, a natureza de trabalhos disponíveis e a estrutura da economia para determinar a forma em que os planos de pensões sustentáveis poderiam ser também importa. Em uma economia onde a maioria da força de trabalho se concentra nos trabalhos tipo colarinho azul, tipicamente caracterizado por padrões de salário estáveis e previsíveis, se espera que as prestações de pensões sejam relacionados estreitamente com contribuições atuais e de toda a vida. No entanto, em uma economia em que os empregos se concentram em setores de colarinho branco, nos quais os rendimentos tendem a aumentar mais com o tempo, ou em trabalhos com padrões imprevisíveis de rendimentos (empregos por conta própria ou trabalhadores de tempo parcial), o nível de compensação e de contribuição de toda a vida pode não estar estreitamente associado com os benefícios futuros. Especificamente, em uma situação de colarinho branco, quando as prestações das pensões são calculados principalmente sobre os últimos anos de compensação, dado que os salários finais desses trabalhos são consideravelmente mais altos que a média individual de salário de toda a vida, então o sistema de pensões tenderá a conceder maiores benefícios netos de pensões a esses trabalhadores, ao contrário de outros trabalhadores com a mesma média, mas com uma compensação de toda a vida mais estável.

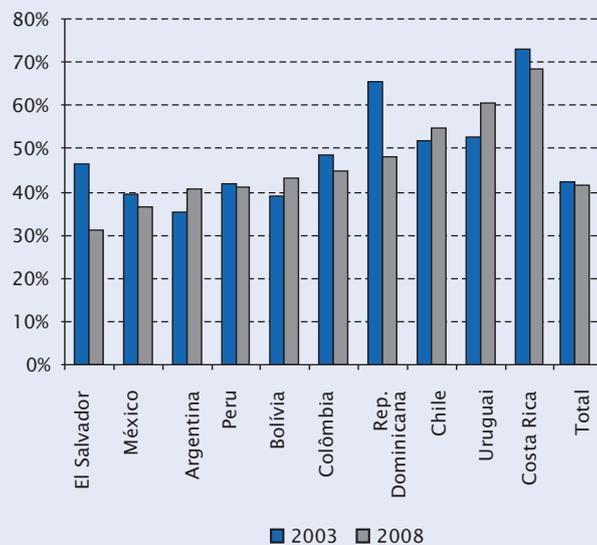
Quadro IV.2
Custos Operativos e Eficácia da Regulamentação nos Fundos de Pensões

O rendimento dos fundos é só uma parte dos fatores determinantes do benefício final obtido pelos trabalhadores em um sistema de pensões. Um tema na administração da seguridade social é a probabilidade de que o trabalhador termine usando os benefícios. Isso pode não ocorrer se os registros administrativos são defeituosos e se parte da história de trabalho ou de salários se "perdeu". Nos sistemas de contas individuais para a aposentadoria isso deve ser obtido através do bom funcionamento de uma base de dados e de um sistema de serviço ao cliente no qual as pessoas tenham somente uma conta, e todas as contribuições sejam devidamente feitas, que os saldos, depósitos e saques possam ser rapidamente revisados e corrigidos e que os fundos tenham sido investidos sempre de maneira oportuna.

O quociente de contribuintes a afiliados expressa algo sobre a qualidade da administração e a regulamentação. As pessoas devem ter só uma conta e devido a erros de desvio deveriam ser corrigidos com o tempo. Portanto, uma taxa baixa de contribuintes a afiliados significa que muitos trabalhadores possuem várias contas, e isso representará um aumento no custo do sistema, inclusive na perda de benefícios, na medida em que o erro não tenha sido corrigido. No Gráfico IV.9 observamos que alguns países operam com taxas de contribuintes a afiliados que representam a metade dos níveis observados em outros países, e que em alguns casos, a estatística se deteriora com o tempo.

Existe o pressuposto de que a concorrência é uma das vantagens principais de um sistema das contas individuais para a aposentadoria. No entanto, como o Gráfico IV.10 mostra, poucos países na América Latina foram capazes de reduzir a concentração nos mercados de fundos de aposentadoria. A concorrência deveria reduzir os custos operativos e de comissão. No Gráfico IV.11, vemos que há grandes diferenças nos custos operativos por trabalhador entre os países, e o Gráfico IV.12 mostra que os rendimentos por comissões do administrador do fundo e os custos estão altamente correlacionados. Em que medida esse resultado se deriva da falta de concorrência? Não temos uma resposta completa, mas deve-se reconhecer que, na ausência da concorrência, o argumento a favor dos sistemas de contas individuais como uma solução ao problema de governança se torna muito mais fraco.

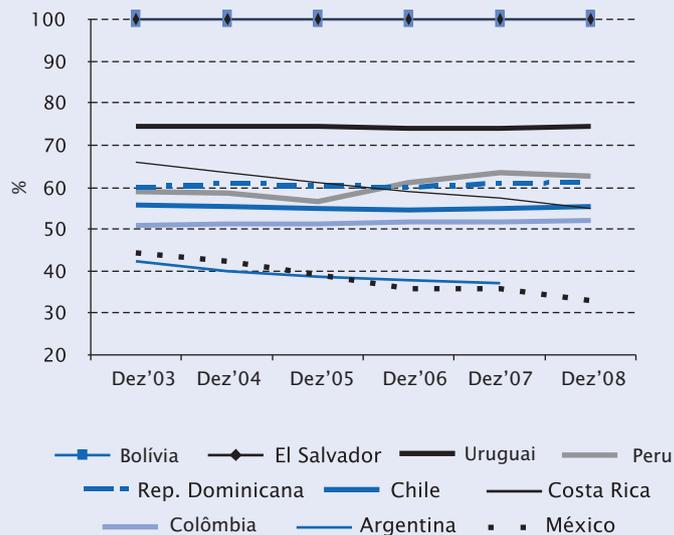
Gráfico IV.9
Quociente de Contribuintes a Afiliados nos Sistemas de Contas Individuais de Aposentadoria



Fonte: AIOS 2008.

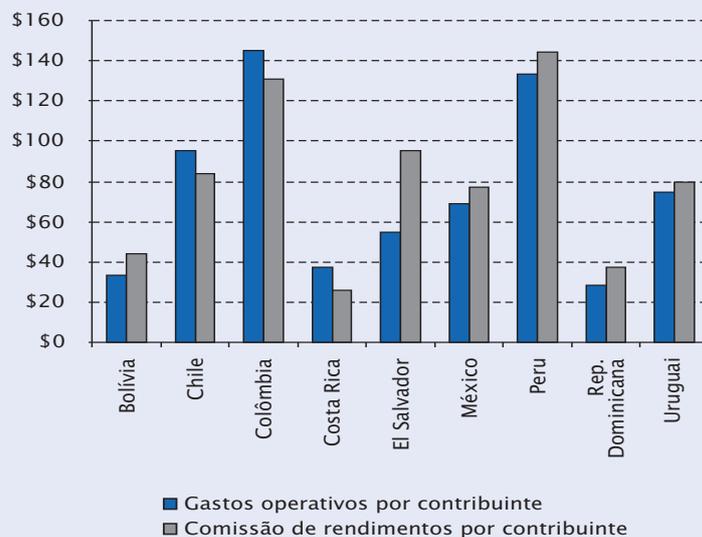
Quadro IV.2 (continuação)

Gráfico IV.10
Participação de Mercado dos Dois Principais Administradores de Fundos



Fonte: AIOS 2008.

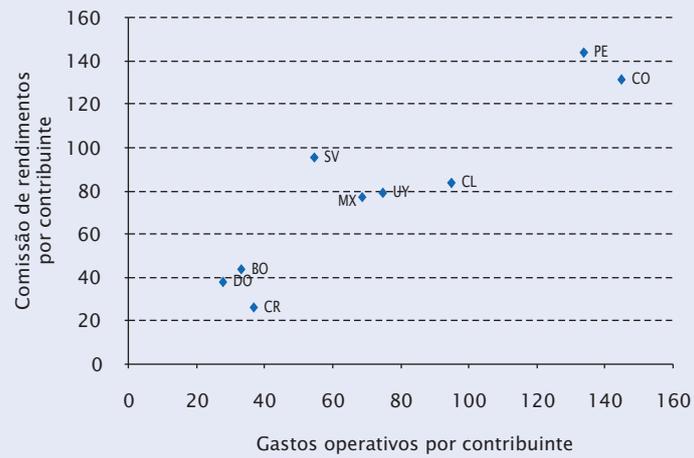
Gráfico IV.11
Comissões e Gastos por nos Sistemas de Pensões de Contas Individuais



Fonte: AIOS 2008.

Quadro IV.2 (continuação)

Gráfico IV.12
Gastos Operativos e Rendimentos por
Comissão por Contribuinte



Fonte: AIOS 2008.

CAPÍTULO V
PROJEÇÕES DO GASTO EM SAÚDE
NOS PAÍSES DO CONTINENTE AMERICANO

CAPÍTULO V

PROJEÇÕES DO GASTO EM SAÚDE NOS PAÍSES DO CONTINENTE AMERICANO

V.1 Introdução

Em anos recentes, o crescimento do gasto em serviços de saúde nos países do continente americano foi elevado, e em alguns casos, quase explosivo. O fenômeno se acentua nesta década em países de rendimentos médios e baixos, enquanto nos demais isso já vem ocorrendo há mais de duas décadas. O gasto em serviços de saúde aumentou como proporção do rendimento nacional, e ainda em maior grau se for medido como uma fração do gasto público. Os governos parecem encontrar-se entre fortes pressões dos eleitorados, os quais esperam uma ampliação dos programas, e a grande dificuldade de pôr limites ao gasto. Para a sorte de todos, o crescimento tecnológico continua sendo muito importante, alongando a duração e ampliando a qualidade de vida das pessoas, mas também absorvendo uma proporção cada vez maior do orçamento dos lares e dos governos. Além disso, com a crise econômica, a percepção geral é que a pressão sobre o gasto público aumenta como consequência do desemprego, dos menores salários e de que, aqueles que são mais afetados são os que costumam ser pessoas com incapacidades, adultos em idade avançada ou mães jovens que têm que recorrer aos sistemas públicos com maior frequência.

As taxas de crescimento variam entre os países, mas em geral, o crescente gasto em saúde levou a uma série de discussões sobre sua magnitude, sobre

a eficiência em seu uso e sobre os possíveis desafios que implica que a tendência continue (ver, por exemplo, as discussões recentes nos Estados Unidos que estão ocorrendo no contexto de reforma ao sistema de saúde no Quadro V.1). Dentro da complexidade desse problema, um aspecto que permanece pouco explorado para a grande maioria dos países é a sua magnitude futura. A maioria dos países no continente não conta com uma projeção de gasto em saúde a médio e longo prazo. Essa falta de informação dificulta o planejamento e o desenvolvimento de opções de política. Assim, contar com um modelo básico de medição do fenômeno é de grande importância para as nossas sociedades.

Este capítulo apresenta projeções do gasto em saúde para 33 países do continente, utilizando uma metodologia que combina elementos demográficos, epidemiológicos e econômicos. Em particular, as projeções de gasto apresentadas se baseiam em uma modificação do modelo de Hall e Jones (2004). Esses pesquisadores tentaram explicar o paralelismo que existe entre o crescente gasto em saúde e a extensão na esperança de vida nos últimos anos. O gasto em saúde é o resultado das decisões das pessoas que buscam melhorar seu bem-estar ao longo de toda a vida. Esse modelo é uma base útil para os nossos fins, porque incorpora o comportamento das pessoas como um determinante do gasto em saúde - passado e futuro -, permite considerar detalhadamente a demografia e a distribuição do

rendimento da população (incluindo a evolução no tempo desses fatores) e tem como componente central o estado de saúde e a forma em que este evoluirá.

Como subprodutos do modelo utilizado para realizar essa análise, foram dadas estimativas de como o gasto em saúde de cada país responde ao crescimento esperado em seu nível de rendimento (isto é, a elasticidade do rendimento do gasto em saúde), assim como do denominado benefício marginal de salvar uma vida (BMSV), que é um conceito similar ao valor da vida estatística (VVE). O VVE é um conceito que já teve um grande impacto sobre a medição de políticas públicas. Por exemplo, o conceito de anos ajustados pela qualidade de vida (QALY), está estreitamente relacionado com o VVE. O QALY é utilizado pela Organização Mundial da Saúde e por diversos organismos internacionais para medir os lucros, em duração e qualidade, das vidas geradas pelas intervenções de saúde. O VVE é em geral um conceito útil para obter melhores valorações dos riscos. Por exemplo, pode ser utilizado para avaliar a introdução de novas terapias médicas nos pacotes de benefícios, para calcular prováveis indenizações por acidentes profissionais, ou então para apoiar os estudos atuariais correspondentes a seguros de invalidez e vida, ou de riscos de trabalho.

A qualidade da informação e as pesquisas relacionadas sobre o tema diferem de maneira importante entre os países. Neste trabalho, optamos por imputar algumas variáveis quando, para os países em questão, esses dados não estão à mão. Todos os dados utilizados podem ser encontrados no documento de trabalho que acompanha este capítulo (CISS 2009b). Privilegiamos ter um modelo comum e sua aplicação para a maioria dos países, do que fazer um estudo de caso detalhado, já que o nosso objetivo básico é contribuir à formação de opiniões sobre o futuro da política de saúde em cada país. A partir desses primeiros resultados esperamos que os países continuem com um processo permanente de pesquisa apoiado pela CISS.

Os resultados empíricos principais do estudo apontam para várias questões que coincidem em geral com as expectativas que provavelmente existem em geral sobre o tema. Mas, além disso, aqui são apresentados exercícios numéricos específicos e se faz a comparação evolutiva entre os países. Primeiro, de acordo com o aumento de rendimento dos países, a proporção que se designa ao gasto em saúde também sobe. Isso implica que para o futuro devemos esperar maiores recursos destinados aos serviços de saúde. No entanto, a velocidade em que esses recursos aumentam pode variar de maneira importante entre os países, dependendo de seu estado inicial de saúde e da produtividade desse gasto em melhorar a saúde. Isso nos leva ao segundo ponto.

Observa-se que em uns países o impacto dos recursos destinados a saúde é maior do que em outros. Ou seja, que por unidade de gasto em saúde, os resultados de saúde são melhores em uns países que em outros, de maneira que provoca a extensão da expectativa de vida. Ainda que a expectativa de vida é só um indicador de saúde e que está claro que em alguns países os ganhos maiores em saúde se observam na atenção de doenças não transmissíveis e os ganhos com a tecnologia, porque já tem uma alta expectativa de vida, este dado deveria incentivar os tomadores de decisões das políticas públicas e os pesquisadores a revisarem os casos bem sucedidos, para encontrar aí, áreas de oportunidade. Finalmente, o BMSV estimado para cada país é na maioria dos casos o primeiro que se calcula e pode ser a base para estudos mais específicos. Nos casos em que já existam estimativas prévias, esses cálculos vêm proporcionar maior evidência, pois parecem ser muito consistentes em relação aos resultados anteriores.

O capítulo está organizado desta forma: na Seção 2, comentamos os fatos estilizados das variáveis básicas analisadas: gasto em saúde e estado de saúde. A Seção 3 mostra os resultados básicos do modelo. A Seção 4 conclui com as recomendações de política pública.

Quadro V.1
A Importância dos Gastos em Saúde nas Finanças dos Estados Unidos

O Escritório de Administração e Orçamento da Casa Branca (OMB, na sigla em inglês) indicou que a longo prazo os custos associados com *Medicaid*, *Medicare* e a Seguridade Social são os que explicam a maior parte do déficit orçamentário. Os dois primeiros constituem o seguro social de saúde nesse país, e são vistos como os que determinam o maior desafio. Foi projetado que, se continuar com as tendências passadas, em 2050 os custos associados com *Medicare* e *Medicaid* passarão de 5 por cento do PIB, representando atualmente a 20 por cento em 2050. Por sua vez, o custo da Seguridade Social (isto é, do programa de pensões) passará de 5 a 6 por cento no mesmo lapso. O escritório argumenta que este crescimento é explicado pelo envelhecimento da população, mas principalmente pelo custo do cuidado médico (ver gráfico abaixo).

Fontes de Crescimento Projetado em *Medicare*, *Medicaid* e Seguridade Social
(porcentagem do produto interno bruto)



Fonte: OMB (2009)

Este diagnóstico, juntamente com a visão de que pode haver melhoras substanciais na eficiência do sistema, é a base para a reforma que a administração do presidente Obama planejou. A proposta pode ser resumida nos quatro pontos a seguir: i) investimento em tecnologias de informação para a saúde; ii) pesquisa para utilizar somente os tratamentos que deram resultados; iii) prevenção e bem-estar e, iv) mudanças nos incentivos financeiros aos provedores para que proporcionem serviços de qualidade (OMB 2009).

As projeções para os Estados Unidos neste capítulo são consistentes com as que a OMB estabelece. Nosso modelo, no entanto, dá maior ênfase ao processo demográfico, pois mesmo sem aumentos nos custos de cuidado da saúde, maiores recursos serão necessários por o interesse das pessoas de estender a quantidade de vida. Por sua vez, na CISS (2007) foram analisadas a detalhe as oportunidades nos temas de administração e tecnologias de informação nos sistemas de garantia de saúde que vão alinhados com as propostas acima indicadas.

V.2 Fatos Estilizados

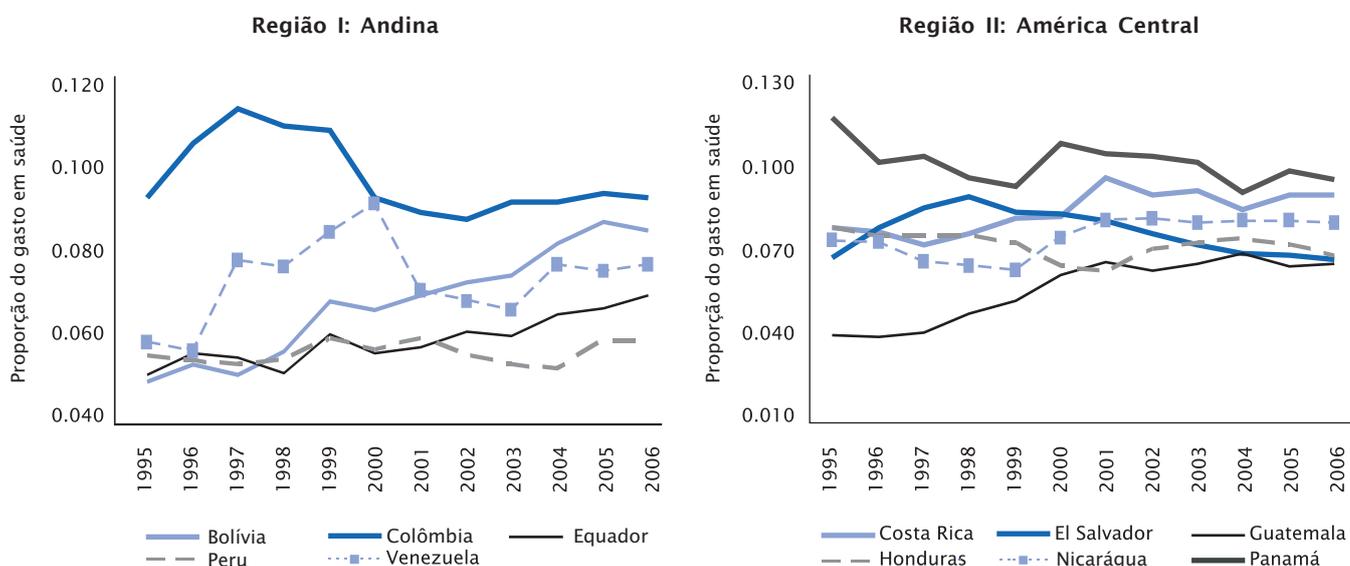
Em maior ou em menor medida, o gasto em saúde como proporção do rendimento disponível² nos países do continente aumentou nos últimos 10 anos. O Gráfico V.1 mostra esta participação de 1995 a 2006 para todos os países da nossa amostra, agrupados pelas sub-regiões da CISS. Os poucos países que não estão incluídos neste estudo são aqueles para os quais não havia informação sobre gasto em saúde e rendimento nacional. O período de estudo também responde a essa lógica. Os dados foram tomados do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional, da Organização Mundial da Saúde e da Organização Pan-americana da Saúde.

Como se pode observar, o crescimento do peso do gasto em saúde dentro do rendimento total ocorre tanto em países de média baixa de rendimentos, como Bolívia ou Peru, até os países mais ricos como Estados Unidos e Canadá. San Vicente e as Granadinas, Panamá, Uruguai e Honduras são casos que registraram uma diminuição. Representam, nesta

amostra, poucas exceções e são nações relativamente pequenas, de maneira que o risco de erros estatísticos nesse tipo de dados é maior.

O Gráfico V.2 mostra a esperança de vida ao nascer (EVN) durante o mesmo período e para os mesmos países. Como se pode observar, em geral todos os países tiveram uma maior esperança de vida em 2006 que em 1995. Embora alguns países registrem alguns episódios nos quais a esperança de vida diminuiu, consideramos que não se deve dar muita importância a essas variações de curto prazo, pois podem refletir ajustes estatísticos de censos que usualmente são feitos a cada 10 anos. Embora a melhoria em esperança de vida seja uma tendência de longo prazo, à qual vem em geral desde o século XIX, podemos indicar que a década de 1995 a 2005 foi especialmente favorável. Vários países tiveram lucros de 3 ou 4 anos, em especial os de menor rendimento. Com exceção do Haiti e da Bolívia, ao início do novo milênio toda a região está próxima ou acima de uma esperança de vida de 70 anos.

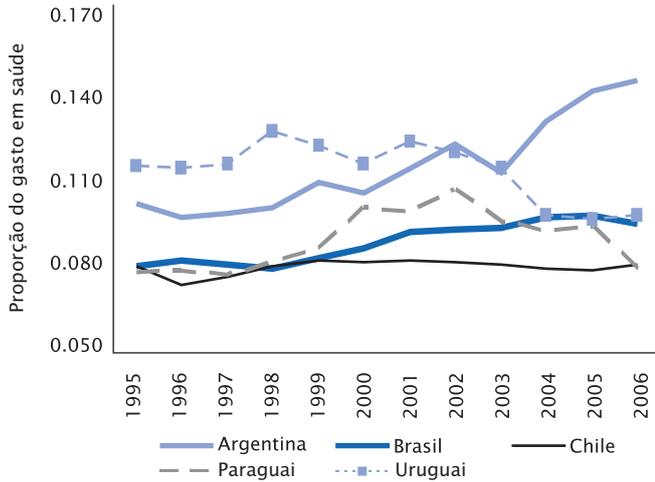
Gráfico V.1
Proporção do Gasto em Saúde na Renda Disponível



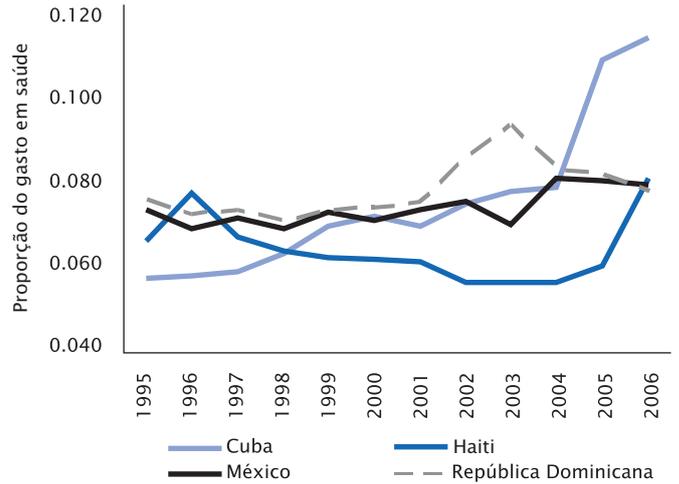
² Renda disponível é igual a rendimento menos as exportações netas, menos a formação bruta de capital fixo.

Gráfico V.1 (continuação)

Região III: Cone Sul



Região V: México e o Caribe Latino



Região IV
Caribe Anglo e América do Norte

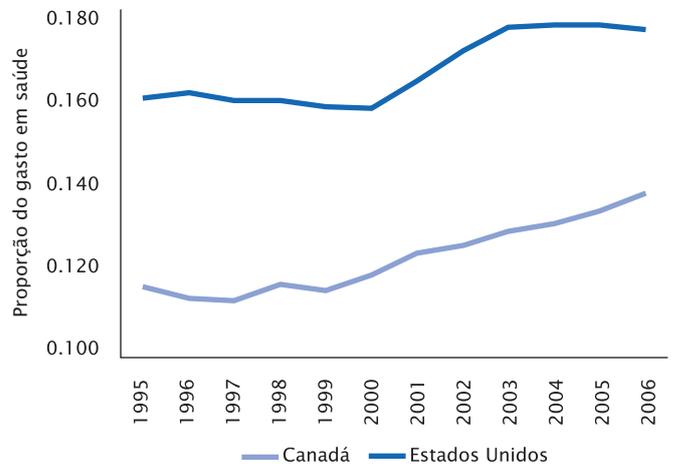
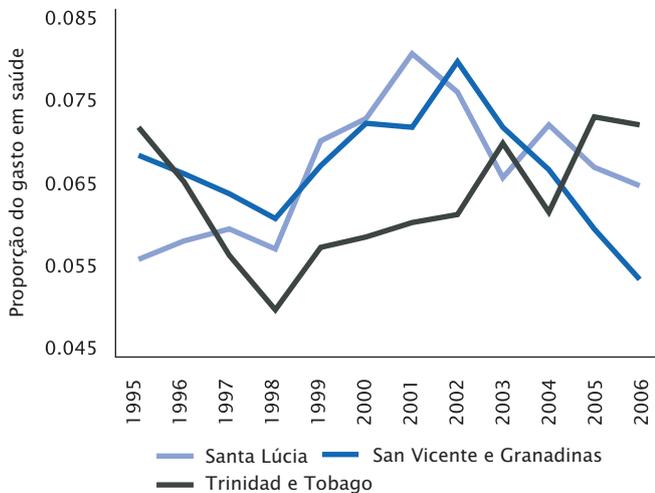
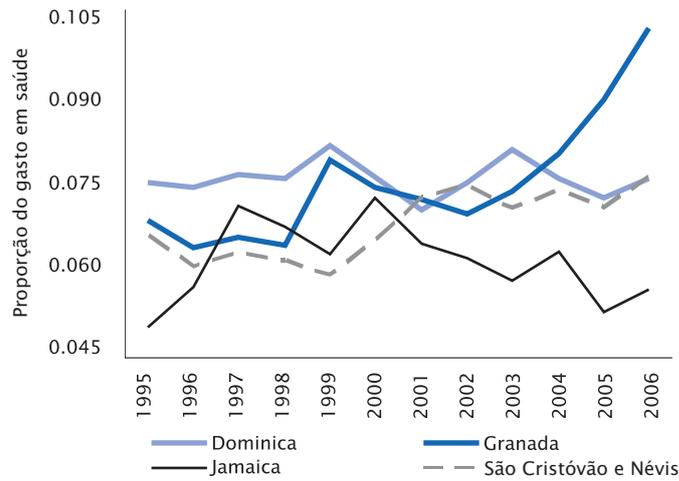
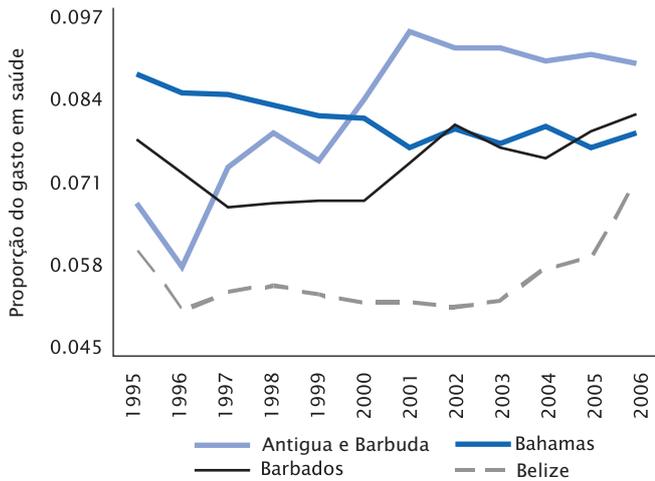


Gráfico V.2
Estado de Saúde: Esperança de Vida ao Nascer Observada

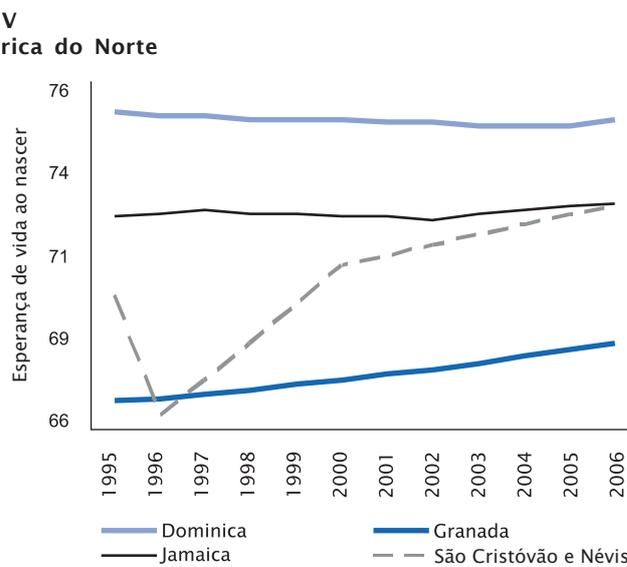
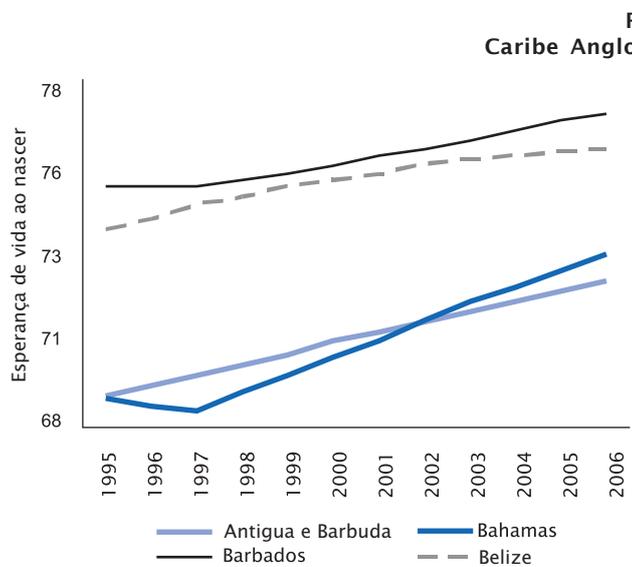
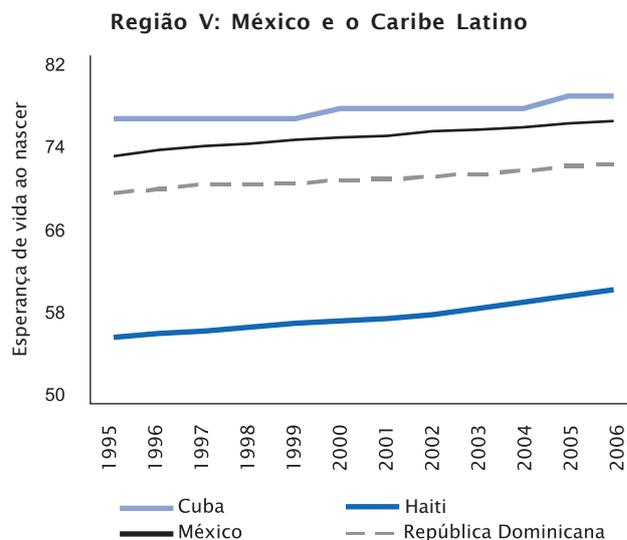
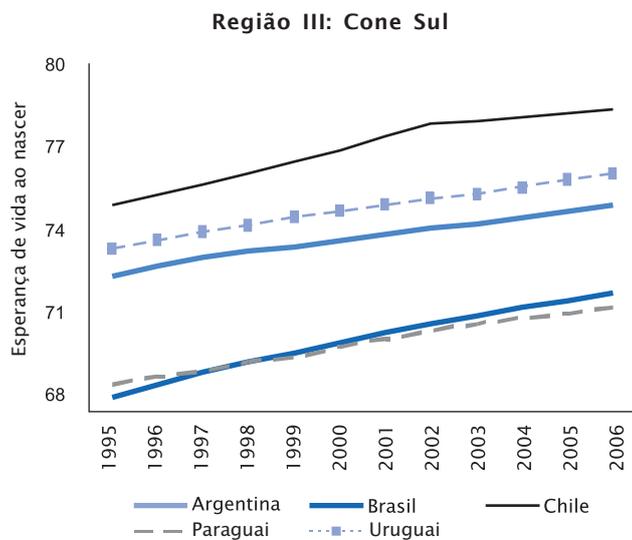
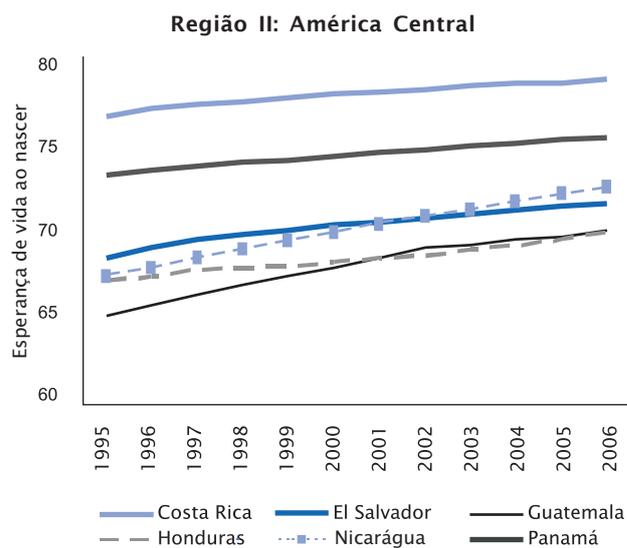
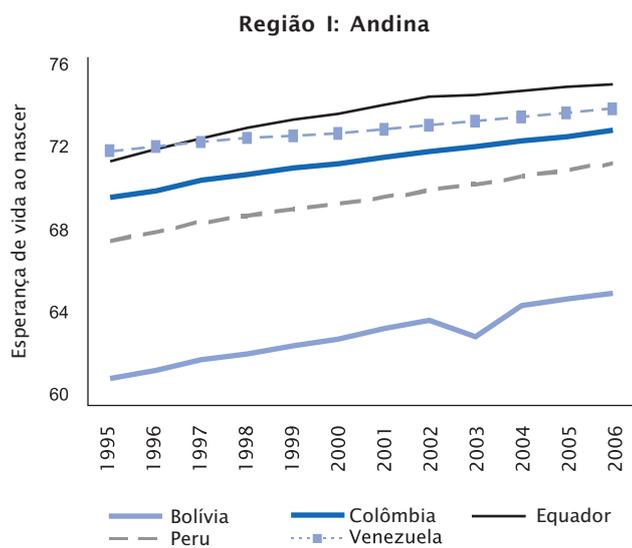
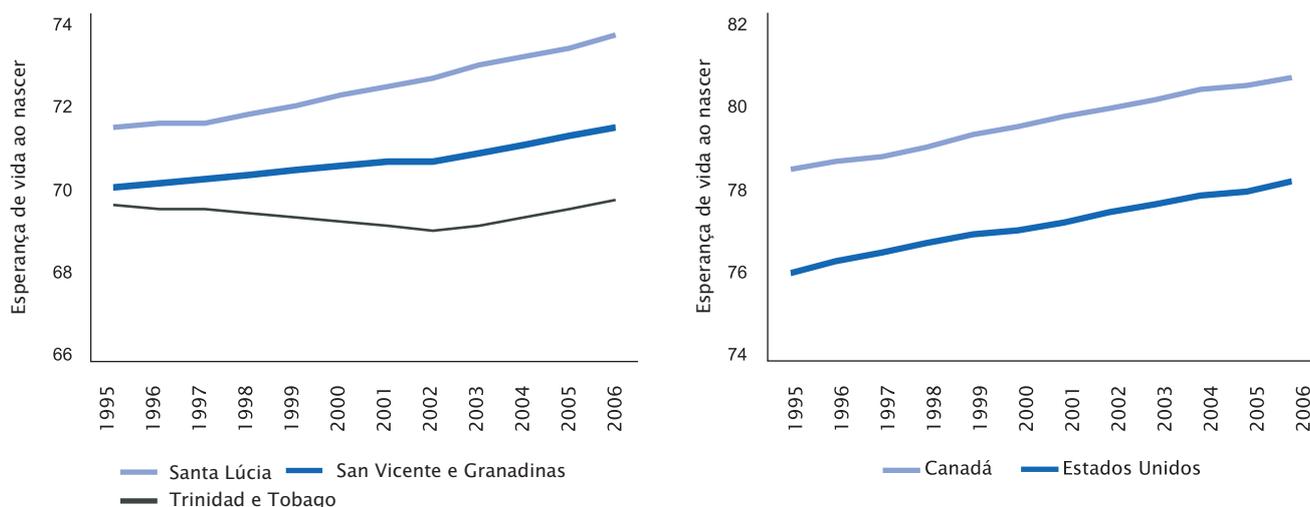


Gráfico V.2 (continuação)



Fonte: CISS 2009b.

Assim, o fenômeno central observado é que progressivamente se dá um maior gasto em saúde, como proporção do rendimento disponível, e um melhor estado de saúde. De maneira direta nas decisões nas casas, ou indireta através de decisões coletivas, as pessoas se inclinam a gastar uma menor parte de seu rendimento em consumo de outros bens e gastam uma maior parte de sua renda em saúde. No modelo utilizado para obter essas projeções, o maior gasto se traduz em mais anos de vida. Intuitivamente falando, as pessoas balanceiam o bem-estar que derivam de alongar sua vida e de consumir a curto prazo outros bens, e, na medida em que vão sendo relativamente mais ricas, tendem a optar por viver mais que por consumir outros bens.

Este processo não é homogêneo para todas as pessoas em todas as épocas. Primeiro, para famílias de rendimentos muito baixos, a preferência por maior gasto em saúde se vê mitigada pela urgência de melhorar seu nível de consumo em outras necessidades básicas, como a alimentação, a educação ou o vestuário. Segundo, a inclinação para gastar mais em saúde se acentua uma vez que as pessoas já possuem necessidades básicas e têm menor pressão para financiar o consumo de outros membros da família, em especial para as crianças ou

parentes incapacitados, o qual ocorre em sociedades com baixa fertilidade e que envelheceram sob condições de seguridade e higiene favoráveis. Terceiro, o ambiente geral da tecnologia aplicável à saúde varia no tempo e as pessoas tendem a favorecer maior investimento em seu estado de saúde se esse ambiente é de alta produtividade.

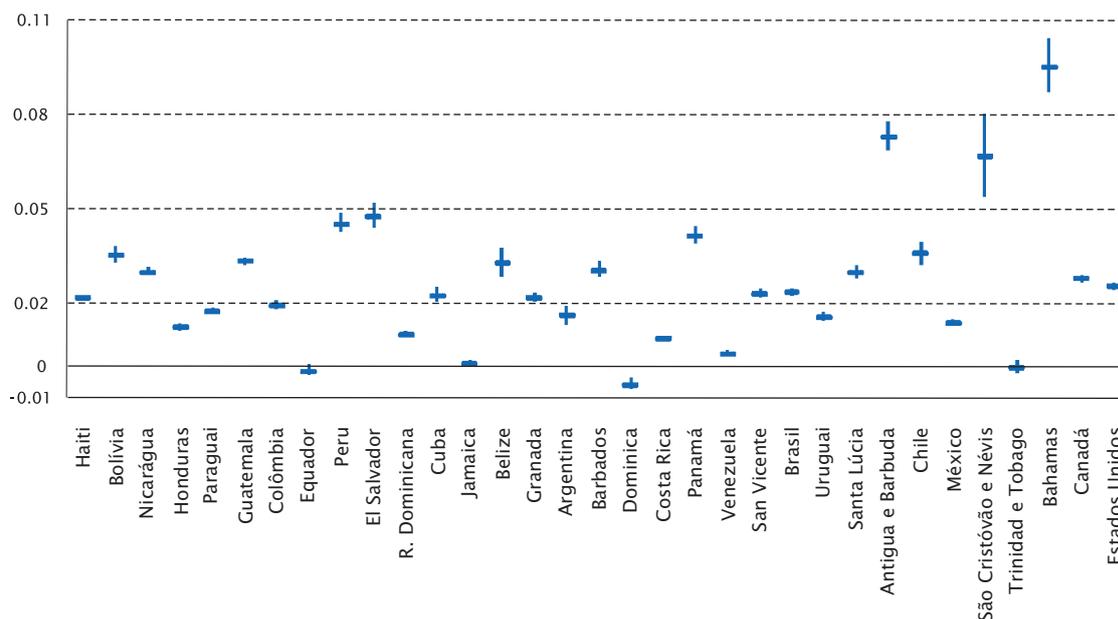
No documento de trabalho que acompanha este capítulo, (CISS 2009b) descrevemos com detalhes o modelo e os ajustes efetuados para chegar a essas projeções. Na seção a seguir do capítulo, nos limitamos a apresentar os resultados.

V.3 Resultados

V.3.1 Do Gasto em Saúde

Em resumo, o esforço de projeção de gasto em saúde que é apresentado aqui depende de maneira crucial de como está relacionado o gasto em saúde com o estado de saúde, o que neste caso é medido pela esperança de vida. O coeficiente que relaciona ambas variáveis aparece no Gráfico V.3. Os dados estão ordenados por rendimento per capita dos países.

Gráfico V.3
Coeficientes da Equação da Produção de Saúde
Ordenados por Renda Per Capita



Fonte: CISS 2009b.

Em geral, os resultados nos permitem observar vários dados interessantes. Primeiro, os países da América Latina e Caribe (ALC) possuem uma baixa produtividade de gasto em saúde, assim como os Estados Unidos e o Canadá, com parâmetros que vão de valores negativos ou quase zero (na Dominica, Equador, Trinidad e Tobago e Jamaica) a menos de 0,11. Bahamas, Antigua e Barbuda, São Cristóvão e Névis, El Salvador e Peru são os países com um maior coeficiente, ou seja, mostram resultados mais favoráveis com respeito à produtividade dos recursos destinados à saúde, ao menos nesse período. Por exemplo, no Peru foi observada uma redução substancial na taxa de mortalidade infantil entre 1996 e 2006 de 43 a 21 falecidos por mil crianças nascidas vivas (mais de 51%). Isso foi possível graças às melhorias na cobertura do serviço de saúde nas áreas rurais, fato que permitiu diminuir a brecha que sempre houve entre os indicadores urbanos e rurais (UNICEF e INEI 2006). O segundo dado se refere ao

fato de que o nível de produtividade tem uma baixa correlação com o nível de rendimento per capita dos países. Por exemplo, Canadá e Estados Unidos, os dois países mais ricos da amostragem, têm uma produtividade de 0,02 e 0,03.

Antes de continuar, devemos esclarecer que este exercício é uma simplificação da realidade e que os dados, embora muito úteis para o modelo, não devem ser usados sem ser acompanhados por maior informação para fazer um julgamento da eficiência dos sistemas de saúde dos países. Em primeiro lugar, deve-se lembrar que para calcular o coeficiente relacionamos gasto em saúde e EVN. Como foi argumentado pela CISS (2008), a EVN é só um indicador dos muitos que existem para avaliar os sistemas de saúde, e como tal, só proporciona informação parcial. Isso nos leva ao segundo ponto. Como já foi amplamente documentado, o estado de saúde das pessoas não depende somente do gasto em saúde. Outras variáveis como a educação ou infraestrutura

também determinam o estado de saúde, de maneira que o coeficiente pode estar refletindo condições diversas nos países, diferentes ao gasto em saúde.

Uma vez que contamos com estimativas de como estão relacionados o gasto com o estado de saúde, procedemos a estudar a forma como é tomada a decisão de gasto em saúde, ponderando o bem-estar derivado de consumir outros bens. A Tabela

V.1 mostra a elasticidade da renda do gasto em saúde, ou seja, o grau de resposta do gasto em saúde para aumentos no rendimento em cada país. Como se pode observar, em quase todos os países se nota uma elasticidade do rendimento do gasto em saúde maior a 1: se o rendimento sobe, o gasto em saúde sobe mais que proporcionalmente. A exceção é feita pela Dominica e Equador, com uma elasticidade de 0,94 e 1, respectivamente.

Tabela V.1
Resposta do Gasto em Serviços de Saúde a Aumentos na Renda

País	Elasticidade da renda do gasto em saúde
Antigua e Barbuda	1.82
Argentina	1.14
Bahamas	2.31
Barbados	1.36
Belize	1.48
Bolívia	1.51
Brasil	1.25
Canadá	1.21
Chile	1.42
Colômbia	1.20
Costa Rica	1.11
Cuba	1.24
Dominica	0.94
Equador	1.00
El Salvador	1.65
Estados Unidos	1.15
Granada	1.20
Guatemala	1.52
Haiti	1.26
Honduras	1.20
Jamaica	1.04
México	1.19
Nicarágua	1.36
Panamá	1.51
Paraguai	1.23
Peru	2.32
República Dominicana	1.14
São Cristóvão e Névis	1.81
Santa Lucía	1.45
San Vicente e Granadinas	1.70
Trinidad e Tobago	1.46
Uruguai	1.17
Venezuela	1.08

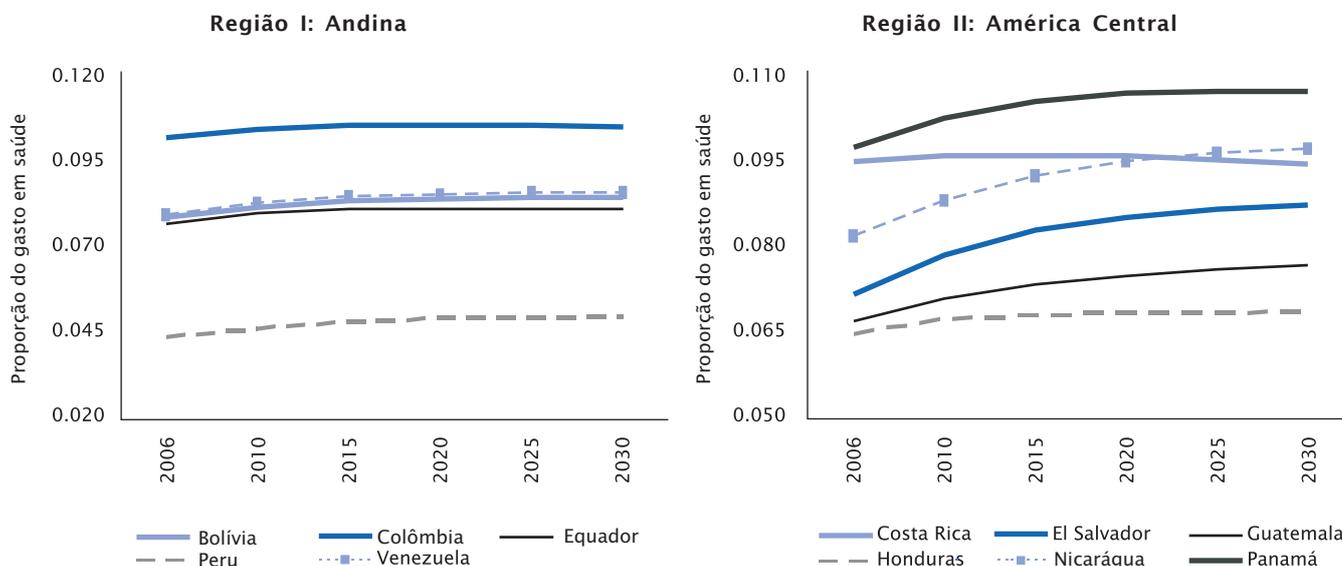
Fonte: CISS 2009b.

Os países que mostram uma maior resposta do gasto em saúde a melhorias na renda são Bahamas, Peru, Antigua e Barbuda, São Cristóvão e Névis, San Vicente e Granadinas e El Salvador.

A estimativa da elasticidade de renda do gasto em saúde ocupou o interesse de vários economistas ao longo do tempo. Em geral, os estudos mais recentes para o caso dos Estados Unidos indicam uma elasticidade maior a um (ver Quadro 4 de Borger et al 2008, o qual resume os resultados encontrados na literatura). Nossa estimativa de 1,15 é muito similar às estimativas dos estudos citados pelos autores. Ao contrário dos Estados Unidos, para o caso dos países da América Latina e do Caribe, não existe informação recente sobre a estimativa de elasticidade de renda. Musgrove (1983) apresenta estimativas para o Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, mas não acreditamos que sejam comparáveis às nossas, realizadas 26 anos depois, especificamente porque nos países foram registradas reformas importantes nos sistemas de saúde nas últimas décadas e reconheceu-se que a elasticidade da renda é afetada pela estrutura organizacional e financeira dos sistemas de saúde.

Dadas as estimativas efetuadas e projetando o crescimento dos países com um modelo básico de crescimento (ver CISS 2009b), podemos prognosticar o gasto em saúde como a proporção do rendimento disponível para os próximos anos. O Gráfico V.4 mostra o prognóstico de gasto em serviços de saúde para cada país até 2030. Como se pode observar, o gasto em saúde como proporção do rendimento aumentará significativamente em quase todos os países antes de estabilizar-se. Da mesma forma, a esperança de vida aumentará (ver Gráfico V.5). Na Tabela V.2 pode-se observar os dados para três anos específicos. Evidentemente, como o prognóstico depende dos dados da taxa de crescimento da renda, este pode variar significativamente. No entanto, para o caso dos Estados Unidos, para o qual podemos comparar, observamos que nosso prognóstico estão dentro do patamar estimado por Borger et al (2008).³ É importante notar que para alguns países a expectativa de vida não aumenta, pois estes países já têm uma alta expectativa de vida, por exemplo, Cuba e Costa Rica. Os maiores ganhos se observarão na atenção de doenças não transmissíveis e do uso da tecnologia para melhorar a qualidade de vida.

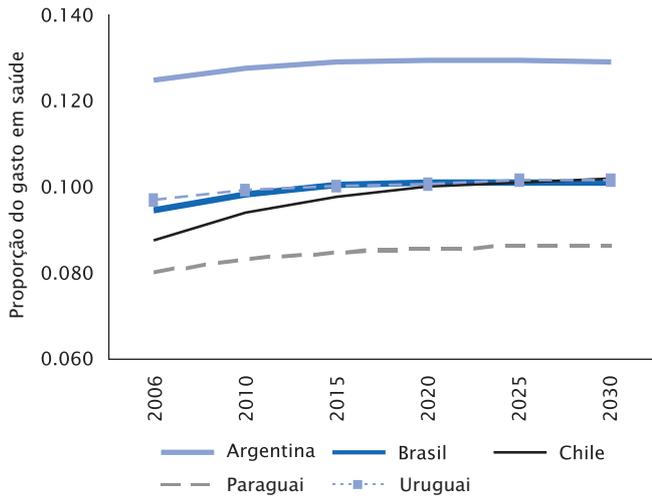
Gráfico V.4
Prognósticos do Gasto em Saúde como Proporção da Renda Disponível



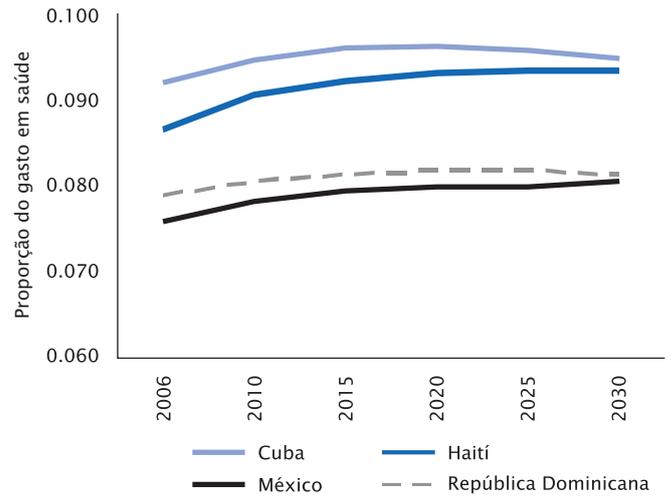
³ Como se pode observar, Belize e San Vicente e Granadinas mostram uma esperança de vida em 2006 que não coincide com os gráficos mostrados anteriormente da EVN observada, devido a que os dados da OPS mostrados no Gráfico V.2 diferem significativamente dos dados da OMS que foram utilizados para estimar as projeções.

Gráfico V.4 (continuação)

Região III: Cone Sul



Região V: México e o Caribe Latino



Região IV
Caribe Anglo e América do Norte

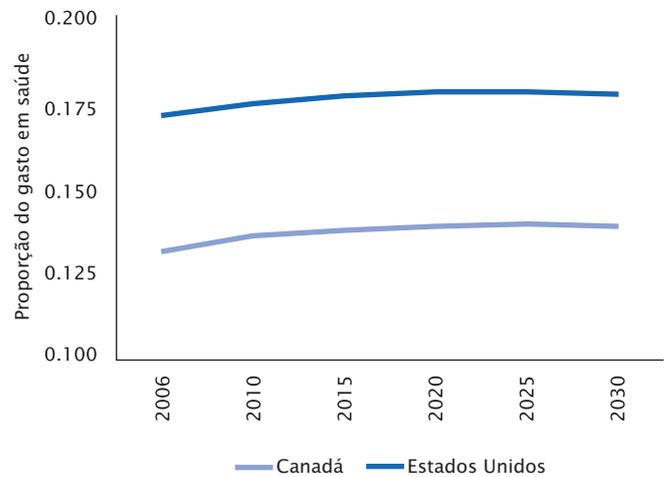
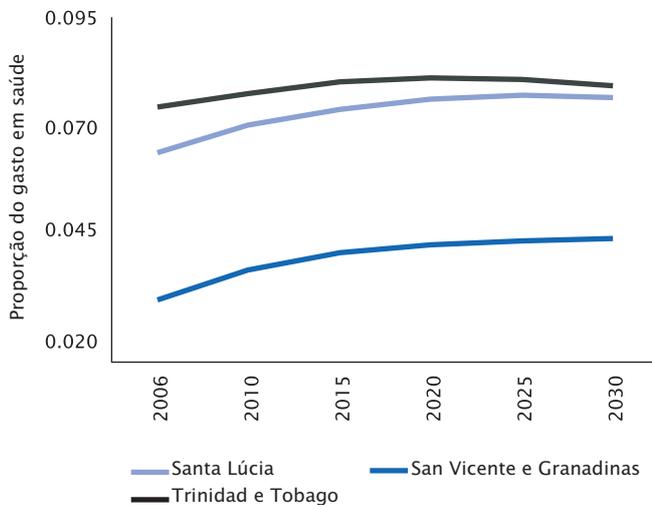
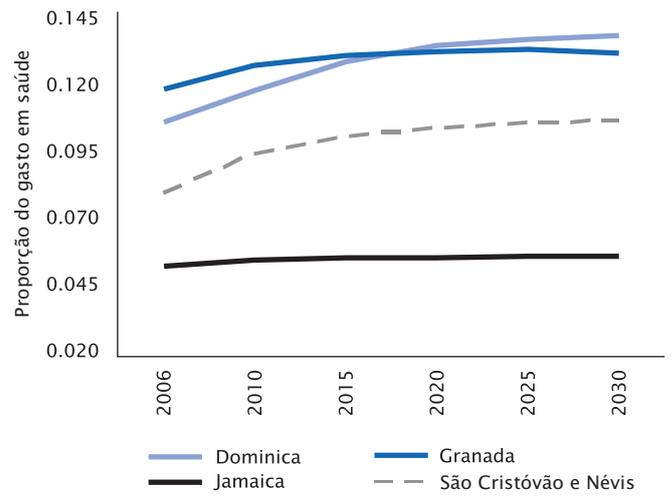
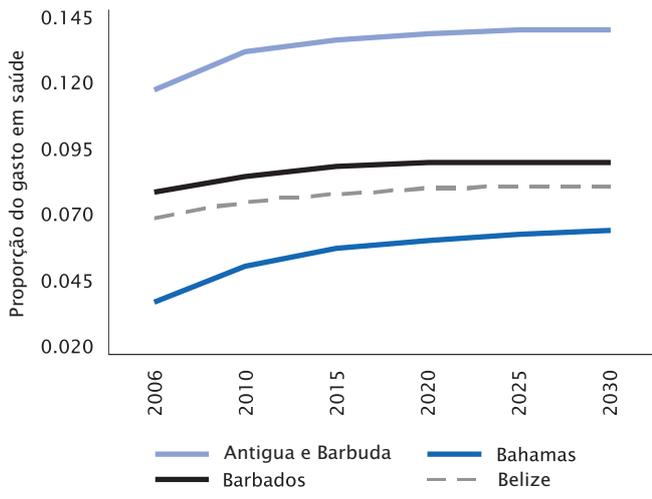
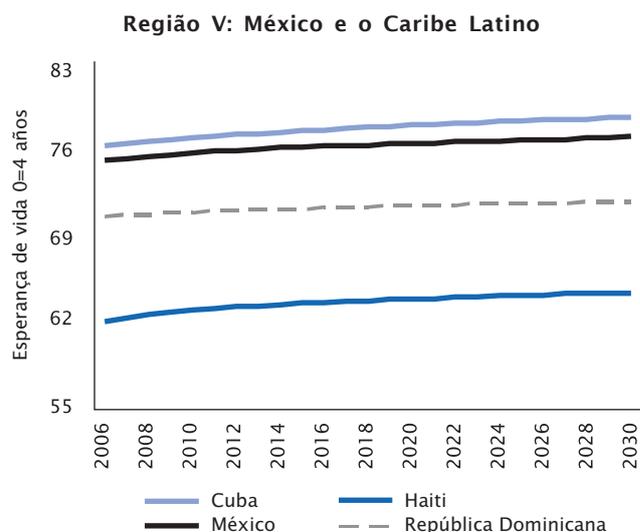
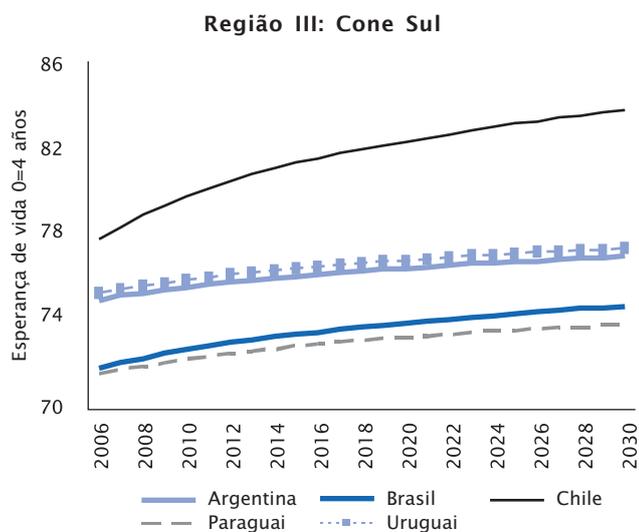
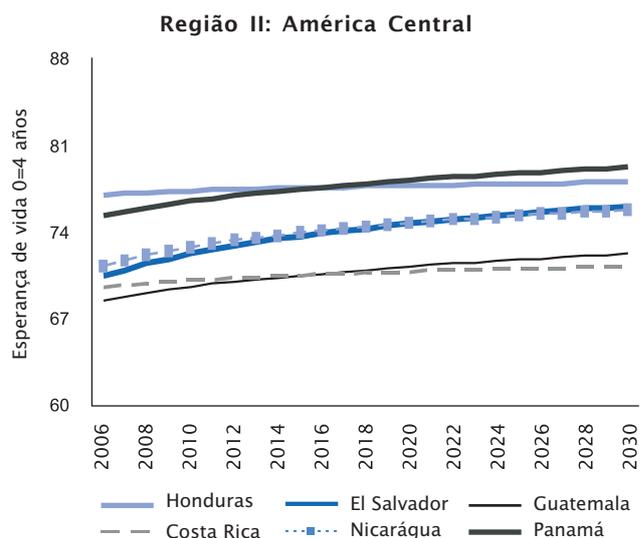
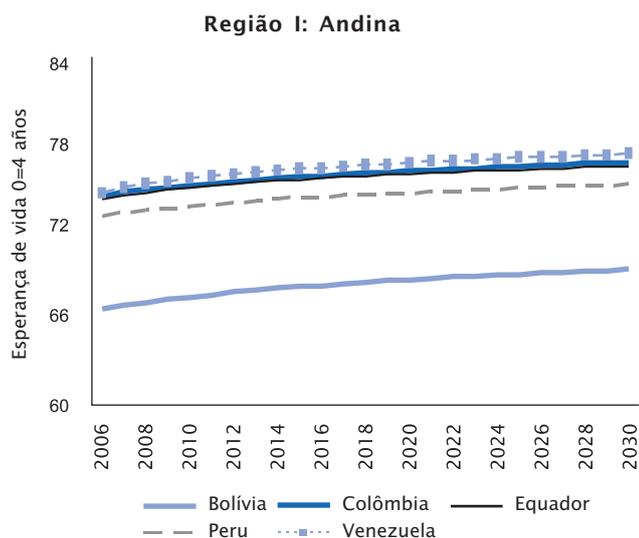


Gráfico V.5
Prognósticos de Esperança de Vida do Grupo de 0 a 4 Anos



Região IV
Caribe Anglo e América do Norte

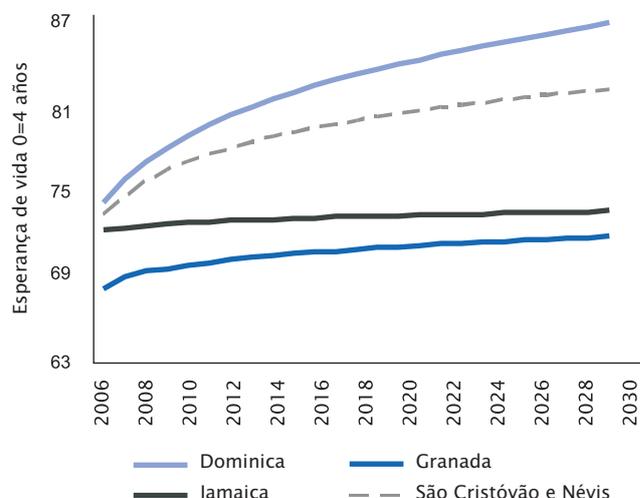
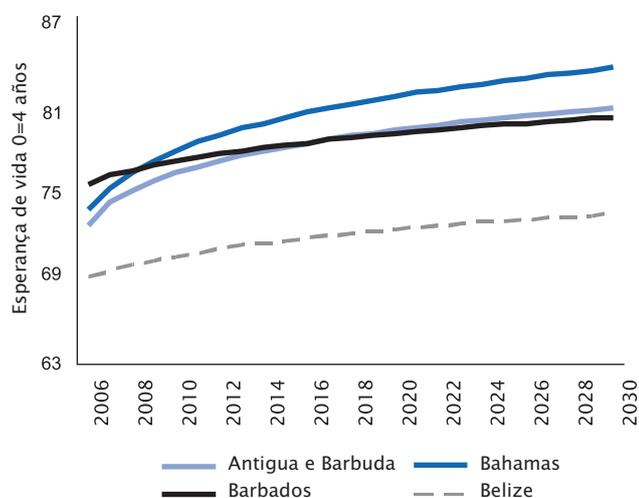
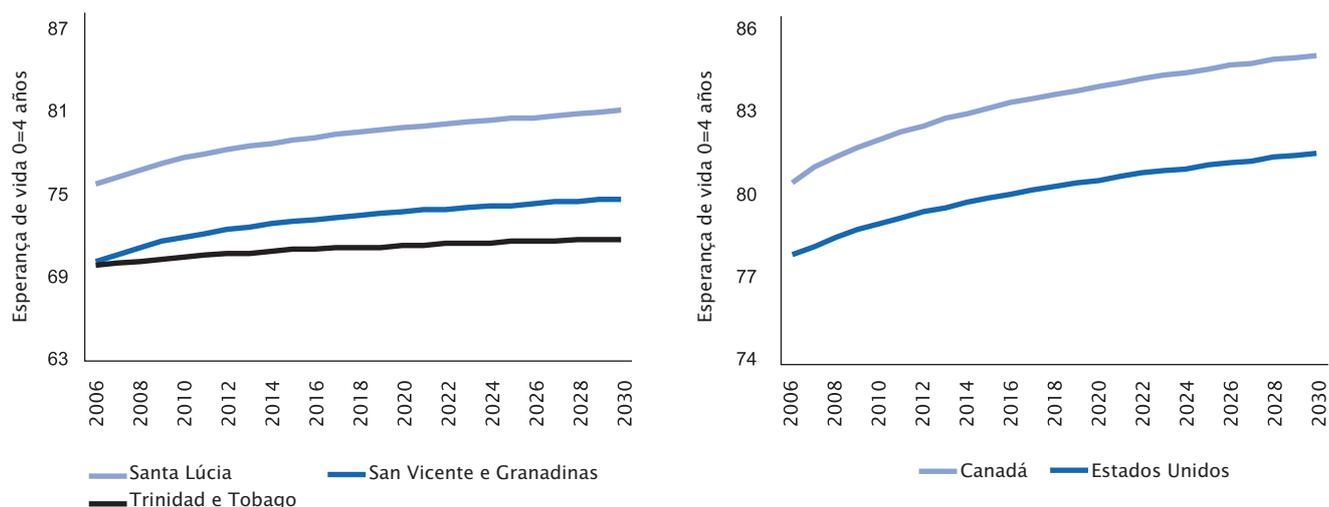


Gráfico V.5 (continuação)



Fonte: CISS 2009b.

Tabela V.2
Proporção do Gasto Nacional em Saúde como Percentagem do PIB e Esperança de Vida do Grupo de 0 a 4 Anos

País	Proporção Gasto em Saúde Ano			Esperança de Vida de 0-4 Anos Ano		
	2000	2015	2030	2000	2015	2030
Antigua e Barbuda	0.083	0.134	0.138	71.6	78.0	80.7
Argentina	0.105	0.129	0.129	74.7	76.1	77.0
Bahamas	0.080	0.058	0.065	72.9	80.0	83.4
Barbados	0.068	0.088	0.090	74.6	78.1	80.0
Belize	0.053	0.078	0.081	70.4	71.6	73.4
Bolívia	0.066	0.083	0.084	64.3	68.2	69.4
Brasil	0.086	0.100	0.101	70.5	73.5	74.4
Canadá	0.119	0.138	0.139	79.1	82.8	84.7
Chile	0.081	0.098	0.102	76.7	81.3	83.8
Colômbia	0.092	0.095	0.104	71.7	75.8	76.8
Costa Rica	0.081	0.095	0.094	76.5	78.8	79.3
Cuba	0.071	0.096	0.095	77.6	79.0	80.2
Dominica	0.076	0.127	0.136	73.9	81.7	86.4
Equador	0.056	0.080	0.080	70.8	75.6	76.5
El Salvador	0.082	0.083	0.087	70.3	74.6	77.2
Estados Unidos	0.157	0.177	0.177	76.7	79.7	81.3
Granada	0.075	0.129	0.130	67.2	70.5	71.7
Guatemala	0.061	0.073	0.076	67.4	71.3	73.1
Haiti	0.062	0.092	0.093	60.1	64.1	65.1
Honduras	0.064	0.068	0.068	67.8	71.3	72.0
Jamaica	0.073	0.056	0.057	72.5	73.0	73.5
México	0.071	0.079	0.081	74.1	77.6	78.6

Tabela V.2 (continuação)

País	Proporção Gasto em Saúde Ano			Esperança de Vida de 0-4 Anos Ano		
	2000	2015	2030	2000	2015	2030
Nicarágua	0.074	0.092	0.097	72.4	74.9	76.9
Panamá	0.106	0.105	0.106	76.0	80.3	83.4
Paraguai	0.100	0.085	0.086	74.5	76.4	77.5
Peru	0.058	0.048	0.049	69.8	74.3	75.2
República Dominicana	0.074	0.081	0.081	70.5	72.3	72.9
São Cristóvão e Névis	0.065	0.100	0.106	70.1	79.0	81.9
Santa Lúcia	0.072	0.077	0.078	74.0	78.2	80.2
San Vicente e Granadinas	0.072	0.044	0.047	70.2	72.6	74.2
Trinidad e Tobago	0.059	0.081	0.080	69.6	70.6	71.4
Uruguai	0.115	0.100	0.101	74.9	76.4	77.4
Venezuela	0.091	0.084	0.085	73.8	76.2	77.3

Fonte: CISS 2009b.

V.3.2 Cálculos do VVE

O VVE, estimado aqui através do BMSV, é um indicador fundamental na avaliação de políticas públicas. De maneira particular, para a seguridade social o VVE pode ajudar a determinar as compensações por riscos de trabalho e a avaliação das melhores intervenções em saúde, assim como para valorar os sistemas de pensões com uma variável mais ampla que as puramente monetárias, e que normalmente são utilizadas. Embora existam diferentes métodos para calcular o VVE, o modelo usado neste capítulo nos dá a vantagem de poder aplicá-lo a todos os países. Até onde pudemos corroborar, esse indicador nunca foi calculado para a maioria dos países contemplados na amostragem. A Tabela V.3 mostra o BMSV como uma aproximação ao VVE para os países analisados.

Infelizmente, não contamos com informação para poder fazer um contraste de todos os dados apresentados. A estimativa para os Estados Unidos é próxima à calculada por Hall e Jones (2004). Os dados para Canadá estão entre 1,9 e 4,2 milhões de dólares de 2006 (Viscuse e Aldy 2003, citando a Meng 1991), o que indica que nossa estimativa é ligeiramente

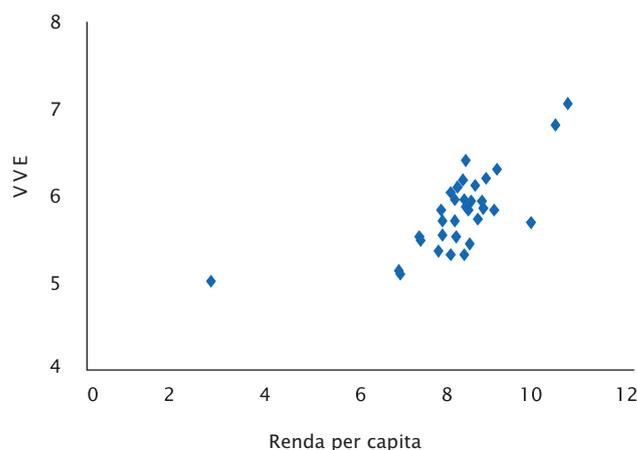
superior. Para a Índia, calculou-se um VVE em 600 mil dólares (Viscuse e Aldy 2003, citando a Shanmugam 1996). A Índia tem um rendimento per capita aproximado ao de Honduras, de maneira que os dados nesse caso da nossa estimativa é menor. Além do valor específico do VVE, as variações entre países parecem razoáveis. O VVE reflete de maneira próxima a renda per capita dos países, como mostra o Gráfico V.6, e que o coeficiente de correlação é de 0,91.

Tabela V.3
Cálculos do Benefício Marginal de Salvar uma Vida
 (dólares do 2006)

País	Renda per capita	BMSV estimado
Antigua e Barbuda	5,833	888,352
Argentina	3,832	1,512,481
Bahamas	16,716	501,965
Barbados	3,906	911,982
Belize	3,221	344,365
Bolívia	930	136,314
Brasil	4,512	849,877
Canadá	28,431	6,405,273
Chile	5,881	724,531
Colômbia	2,353	685,370
Costa Rica	3,992	2,560,481
Cuba	3,153	527,758
Dominica	3,906	216,023
Equador	2,383	519,156
El Salvador	2,869	210,818
Estados Unidos	38,252	11,719,656
Granada	3,398	1,279,254
Guatemala	2,225	238,050
Haiti	525	102,568
Honduras	1,453	336,519
Jamaica	3,157	894,578
México	6,369	1,572,501
Nicarágua	968	126,884
Panamá	4,056	744,172
Paraguai	1,480	315,665
Peru	2,432	363,859
República Dominicana	2,885	1,080,437
São Cristóvão e Névis	7,470	691,536
Santa Lúcia	5,239	546,736
San Vicente e Granadinas	4,332	278,308
Trinidad e Tobago	7,918	2,016,570
Uruguai	4,893	1,322,613
Venezuela	4,317	678,861

Fonte: CISS 2009b.

Gráfico V.6
Renda Per Capita e VVE (medido pelo BMSV)
 (dólares do 2006)



Nota: Os valores do VVE e da renda per capita estão em logaritmos.

Fonte: CISS 2009b.

V.4 Conclusões e Recomendações para a Política Pública

A magnitude do gasto em saúde é motivo de uma discussão permanente entre os especialistas e tomadores de decisões de políticas públicas em muitos países do continente. Em alguns casos, argumenta-se que o gasto em saúde é muito baixo, enquanto em outros argumenta-se que é muito elevado. Esta seção analisa um enfoque diferente que parte do seguinte pressuposto: o gasto em saúde que se observa nos países é a resposta de um comportamento dos lares no qual as pessoas têm que decidir entre aumentar a quantidade de vida ou aumentar a qualidade de vida, ao consumir em outros bens diferentes à saúde. O enfoque nos permite obter informação valiosa que em alguns países é a primeira que tem sido calculada.

Primeiro, encontramos que nos países analisados o modelo indica que a saúde é um bem no qual as sociedades contemporâneas estão dispostas a gastar uma proporção cada vez maior de sua riqueza. Em segundo lugar, pudemos observar

que precisamente por essa circunstância, é de se esperar que no futuro o gasto em saúde como proporção da renda aumente em todos os países, de maneira contínua e importante nos anos que virão. O maior gasto em saúde será traduzido em uma maior expectativa de vida, sendo o efeito dependente das capacidades dos países para fazer um bom uso dos recursos. Dessa maneira, as instituições de seguridade social, em sua função de seguradoras ou como provedoras, deverão preparar-se para lidar com maiores recursos e deverão tornar o uso da verba mais eficiente. Além disso, desde hoje devem ser estabelecidas as condições para atender da melhor maneira as pessoas mais velhas.

Finalmente, o estudo apresenta pela primeira vez para muitos países um cálculo do VVE, uma estatística que acreditamos que já deve ser parte dos estudos econômicos e atuariais da seguridade social. Os resultados do modelo podem ser usados como uma referência básica em uma área na qual existe muito pouca informação, e na qual uma grande quantidade de estimativas é necessária para chegar a um consenso.

Não podemos negar que os resultados foram calculados em um modelo muito restritivo em suas bases, e sem dúvida uma maior pesquisa sobre o tema será bem-vinda. Embora as magnitudes dos valores encontrados possam variar na presença de mais informação, consideramos que as implicações de política pública indicadas anteriormente continuarão sendo válidas.

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

- Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). *Perfiles Nacionales*, 2009. Disponível em: <http://www.issa.int/esl/Observatorio/Perfiles-nacionales>.
- Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS). "Los Regímenes de Capitalización Individual en América Latina." *Boletín Estadístico AIOS* No. 20, dezembro de 2008.
- Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (ASOCAJAS). "Responsabilidad Social del Sistema de Cajas de Compensación Familiar". ASOCAJAS, 2009. Disponível em: www.asocajas.org.co.
- Auerbach, Alan J. e Daniel Feenberg. "The Significance of Federal Taxes as Automatic stabilizers". NBER Working Paper No. 7662, 2000. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w7662> .
- Baily, Martin. "Some Aspects of Optimal Unemployment Insurance". *Journal of Public Economics* 10 (1978): 379-402.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *SOCIOMETRO*, 2004. Disponível em: <http://www.iadb.org/sociometro/spanish/index.html> .
- Barr, Nicholas e Peter A. Diamond. "Reforming Pensions". Massachusetts Institute of Technology Department of Economics Working Paper No. 08-22, 28 de novembro de 2008.
- Becker, Gary. "Why I Support a Privatized Individual Account Social Security System". Blog de Gary Becker e Robert Postner. 19 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.becker-posner-blog.com/index.html> .
- Bernanke, Ben e Kevin Carey. "Nominal Wage Stickiness and Aggregate Supply in the Great Depression". *The Quarterly Journal of Economics*, vol 111, no. 3 (1996): 853-883.
- Bernstein, Solange e Andrea Sánchez. "Integración entre Seguro de Cesantía y Pensiones." Seminário: *Consolidación y Desafíos del Seguro de Cesantía*. 6 de outubro de 2005.
- Borger, Christine, Thomas F. Rutherford e Gregory Y. Won. "Projecting Long Term Medical Spending Growth". *Journal of Health Economics* 27 (2008): 69-88.
- Carrington, Ian. "Introduction of an unemployment insurance scheme. National unemployment insurance: The Barbados experience." Apresentado na Reunião dos Diretores das Organizações de Seguridade Social no Caribe Anglo. International Social Security Association. Tortola, Ilhas Virgens Britânicas, 4-6 de julho de 2005. Disponível em: <http://www.issa.int/aiss/content/download/51260/942300/file/2carrington.pdf>.

- Chetty, Raj. "A General Formula for the Optimal Level of Social Insurance." NBER Working paper No. 11386, 2005.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de junio de 2009". CEPAL, junho de 2009. Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/36711/2009-525Lareacciondelosgobiernos-30junio2009-WEB.pdf>.
- Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS). *Informe Sobre la Seguridad Social en América 2008. Innovando los Modelos de Aseguramiento Social*. Cidade do México: CISS, 2007.
- _____. *Informe Sobre la Seguridad Social en América 2009. Evaluación en los Sistemas de Seguridad Social*. Cidade do México: CISS, 2008.
- _____. "Unemployment and Wages During Economic Cycles in the Americas". CISS working paper No. 2009/02, 2009a. Disponível em: http://www.ciss.org.mx/index_en.php?mod=studies.
- _____. "Preferencias, Gasto en Salud y el Valor de la Vida Estadística en América." Documento de trabajo de la CISS Núm. 2009/01, 2009b.
- _____. "Globalización y Protección contra el Riesgo del Desempleo". Em *Informe sobre la Seguridad Social en América 2007. Globalización y Protección Social*. Capítulo V. México: CISS, 2006. Disponível em: http://www.ciss.org.mx/index_es.php?mod=informe.
- Cunningham, Wendy. "The Poverty Implications of Minimum Wages in Developing Countries." Em *The Third Dimension of Labor Markets*. Editado por Francisco G. Carneiro, Indemite S. Gill, e Ricardo Paes de Barros. Nova York: Nova Science Publishers, Inc, 2006.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *Gran Encuesta Integrada de Hogares. Información del mes. Anexos 2009—(junio)*. Disponível em: http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=section&id=77&Itemid=739 (consultado el 18 de junio de 2009).
- Díaz-Alejandro, Carlos F. "América Latina en los Años Treinta". Em *América Latina en los Años Treinta. El Papel de la Periferia en la Crisis Mundial*. Compilado por Rosemary Thorp. Cidade do México: FCE, 1988.
- Eichengreen, Barry, e Timothy J. Hatton, eds. "Interwar Unemployment in International Perspective: An Overview." Em *Interwar Unemployment in International Perspective*. Londres: Kluwer Academic Publishers. Disponível em: <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1040&context=iir> (consultado em junho de 2009).
- European Commission. *Eurostat*. Disponível em: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>.
- Galenson, Walter e Arnold Zeller. "International Comparison of Unemployment Rates." Em *The Measurement and Behavior of Unemployment*, pp. 439-584. Editado por Universities-National Bureau Committee for Economic Research. Princeton: Princeton University Press, 1957. Disponível em: <http://www.nber.org/chapters/c2649.pdf> (consultado em junho de 2009).
- Gordon, Robert J. "The Jobless Recovery: Does It Signal a New Era of Productivity-led Growth?" *Brooking Papers on Economic Activity* No. 1, 1993.
- Groshen, Erica L. e Simon Potter. "Has Structural Change Contributed to a Jobless Recovery?" Em *Current Issues in Economics and Finance, Federal Reserve Bank of New York* vol. 9 no. 8 (2003): 1-7.
- Gruber, Jonathan. "The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance". *The American Economic Review*, vol. 87, no. 1 (Mar. 1997): 192-205.

- Hall, Robert E. e Charles I. Jones. "The Value of Life and the Rise in Health Spending". NBER Working Paper No. 10737, 2004. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w10737>.
- Hamermesh, Daniel S. e Slesnick, Daniel T. "Unemployment Insurance and Household Welfare: Microeconomic Evidence 1980-93". NBER Working Paper No. W5315, 1995.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). *Tasa de Empleo y Desempleo en el Total de 31 Aglomerados Urbanos*. Argentina, 2003-2009. Disponível em: http://www.indec.gov.ar/principal.asp?id_tema=34 (consultado em 16 de junho de 2009).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*. México, 2009. Disponível em: <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10205> (consultado em 14 de julho de 2009).
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). "Indicadores Mensuales. Empleo Trimestral." *Boletín Informativo del Instituto Nacional de Estadísticas*, edição Nº. 125. Chile, 31 de março de 2009, 2009a. Disponível em: <http://www.ine.cl/canales/menu/boletines/empleo.php> (consultado em 17 de julho de 2009).
- . "Indicadores Mensuales. Empleo Trimestral." *Boletín Informativo del Instituto Nacional de Estadísticas*, edição Nº. 128. Chile, 30 de junho de 2009, 2009b. Disponível em: <http://www.ine.cl/canales/menu/boletines/empleo.php> (consultado em 17 de julho de 2009).
- International Monetary Fund (IMF). "The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis." IMF Fiscal Affairs Department, março de 2009, 2009a. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/030609.pdf>.
- . *World Economic Outlook Projection*. Janeiro de 2009, 2009b. Em breve.
- International Swaps and Derivatives Association (ISDA). "ISDA Market Survey Results: 1987-2008." Disponível em: <http://www.isda.org/statistics/pdf/ISDA-Market-Survey-historical-data.pdf>.
- Johnson, Howard. "The Black Experience in the British Caribbean in the Twentieth Century". Em *Black Experience and the Empire*. Editado por Morgan, Phillip D. e Sean Hawkins. Oxford University Press, 2006.
- Kehoe, Timothy J. e Edward C. Prescott. *Great Depressions of the Twentieth Century*. Federal Reserve Bank of Minneapolis, 2007.
- Kindleberger, Charles P. "La Depresión Mundial de 1929 en América Latina Vista Desde Afuera". Em *América Latina en los Años Treinta. El Papel de la Periferia en la Crisis Mundial*. Compilado por Rosemary Thorp. Cidade do México: FCE, 1988.
- Krugman, Paul. *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*. Nova York: W.W. Norton & Company, 2009.
- Maddison, Angus. *Two Crises: Latin America and Asia 1929-38 and 1973-83*. Paris: OECD, 1985.
- McKinsey Global Institute (MGI). "Mapping Global Capital Markets: Fourth Annual Report." MGI, janeiro de 2008. Disponível em: http://www.mckinsey.com/mgi/publications/Mapping_Global/index.asp.
- Meng, Ronald. "Compensating Wages for Long-Term Job Hazards in Canadian Industry". *Economics Letters* vol. 36 no. 3 (1991): 331-336.
- Messina, Julian, Chiara Strozzi e Jarkko Turunen. "Real Wages over the Business Cycle: OECD Evidence from the Time and Frequency Domains". IZA Discussion paper No. 3884, 2008.
- Ministerio de la Protección Social. "Control de Gestión con el Presidente: Balance-Fusión Cajas de Compensación Familiar". Ministerio de la Protección Social, Superintendencia del Subsidio Familiar, março de 2009.

- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS). "Impacto de la Crisis Internacional en el Mercado de trabajo Argentino". Apresentado na Oficina Rial, *Migración Laboral y Sistemas de Información del Mercado Laboral*. Quebec, Canadá: 24-25 de fevereiro de 2009. Disponível em: http://www.sedi.oas.org/ddse/espanol/cpo_trab_quebec.asp.
- _____. "Segunda Evaluación del Programa Jefes de Hogar: Resultados de la Encuesta a Beneficiarios". MTESS, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, 2004.
- _____. *Boletín de Estadísticas Laborales* (BEL). Disponível em: <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bel/index.asp> (consultado em 20 de maio de 2009).
- Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). *Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA)*. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/protabl.asp?c=2176&z=p&o=18&i=P> (consultado em 17 de junho de 2009).
- Munnell, Alicia H. e Dan Muldoon. "Are Retirement Savings Too Exposed to Market Risk." *Issue in Brief* 8-16. Chestnut Hill, MA: Center for Retirement Research at Boston College, 2008.
- Murphy, Kevin M. e Finish Welch. "Perspectives on the Social Security Crisis and Proposed Solutions". *The American Economic Review*, vol. 88, no. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Tenth Annual Meeting of the American Economic Association. págs/ 142-150. Maio de 1998.
- Musgrove, Phillip. "Family Health Care Spending in Latin America". *Journal of Health Economics* vol.2 no.3 (1983): 245-257.
- Nicholson, Walter e Karen Needels. "Unemployment Insurance: Strengthening the Relationship between Theory and Policy." *Journal of Economic Perspectives*, vol. 20, no. 3 (Verão, 2006): 47-70.
- Office of Management and Budget (OMB). Analytical Perspectives. Budget of the US Government Fiscal Year 2010, 2009. Disponível em: <http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy10/pdf/spec.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio* (IODM). Disponível em: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx> (consultado em 18 de maio de 2009).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). "Impactos de la crisis mundial en el mercado laboral de Centroamérica y República Dominicana". Análise preliminar, 2009.
- _____. *LABORSTA*. Disponível em: <http://laborsta.ilo.org/> (consultado em 8 de junho de 2009).
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). *Global Pension Statistics*. OECD, 2009. Disponível em: http://www.oecd.org/document/46/0,3343,en_2649_34853_36091822_1_1_1_1,00.html.
- _____. *Private Pension Outlook 2008*. OECD, 2008. Disponível em: http://www.oecd.org/document/60/0,3343,en_2649_34853_41770428_1_1_1_1,00.html.
- _____. *OECD.Stat*. Disponível em: <http://webnet.oecd.org/wbos/index.aspx> (consultado em 18 de maio de 2009).
- Paes de Barros, Ricardo, Carlos Corseuil e M. Foguel. "Incentivos Adversos e a Focalização dos Programas de Proteção ao Trabalhador no Brasil". Texto para Discussão No. 784, Rio de Janeiro: IPEA, 2001.
- Paes de Barros, Ricardo, Mauricio Blanco Cossio e Jorge Luiz Teles. "The Efficiency of Active Labor Market Policies for Poverty Reduction in Brazil." Em *The Third Dimension of Labor Markets*. Editado

- por Francisco G. Carneiro, Indemit S. Gill, e Ricardo Paes de Barros. Nova York: Nova Science Publishers, Inc, 2006.
- Pension Benefit Guaranty Corporation (PBGC). "Testimony of Vincent K. Snowbarger, Acting Director PBGC before the Senate Special Committee on Aging." Maio de 2009. Disponível em: <http://www.pbgc.gov/media/news-archive/testimony/tm16758.html>.
- Romer, Cristina D. "Great Depression". *Encyclopædia Britannica*, 20 de dezembro de 2003.
- Rothermund, Dietmar. "The Global impact of the Great Depression, 1929-1939." Routledge, 1996.
- Shanmugam, K.R. "The Value of Life: Estimates from Indian Labor Market." *Indian Economic Journal* vol. 44 no. 4 (1996/7): 105-114.
- Suescun, Rodrigo. "Size and Effectiveness of Automatic Fiscal Stabilizers in Latin America". World Bank Policy Research Working Paper No. 4244, 2007. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=991436.
- Superintendencia de Pensiones (SP). *Centro de Estadísticas de la Superintendencia de Pensiones*. Disponível em: <http://www.spensiones.cl/safpstats/stats/> (consultado em 10 de junho de 2009).
- _____. Disponível em: <http://www.safp.cl/573/channel.html> (consultado em 10 de junho de 2009).
- Tapia, W. "Comparing aggregate investment returns in privately managed pension funds." OECD Working Paper on Insurance and Private Pensions No.22. OECD, 2008.
- U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics. Disponível em: <http://www.bls.gov/data/> (consultado em 17 de julho de 2009).
- U.S. Department of Labor. "Ranks of Discouraged Workers and Others Marginally Attached to the Labor Force Rise During Recession." Em *Issues in Labor Statistics*. Summary 090-04, abril de 2009.
- _____. *Significant Measures of State UI Tax Systems, 2008*. Estados Unidos: U.S. Department of Labor, outubro de 2008.
- UNICEF e INEI. *Estado de la Niñez en el Perú*. Editado por UNICEF e INEI, Lima 2006.
- United Nations. "World Population Prospects: The 2008 Revision", United Nations Population Division. 2009. Base de dados disponível em: <http://esa.un.org/unpp/index.asp>.
- United States Bureau of the Census (USBC). *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1957*. Washington, D.C.: Government Printing Office, 1960.
- Viscusi, Kip e Joseph E. Aldy. "The Value of a Statistical Life". NBER Working Paper No. 9487, 2003. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w9487>.